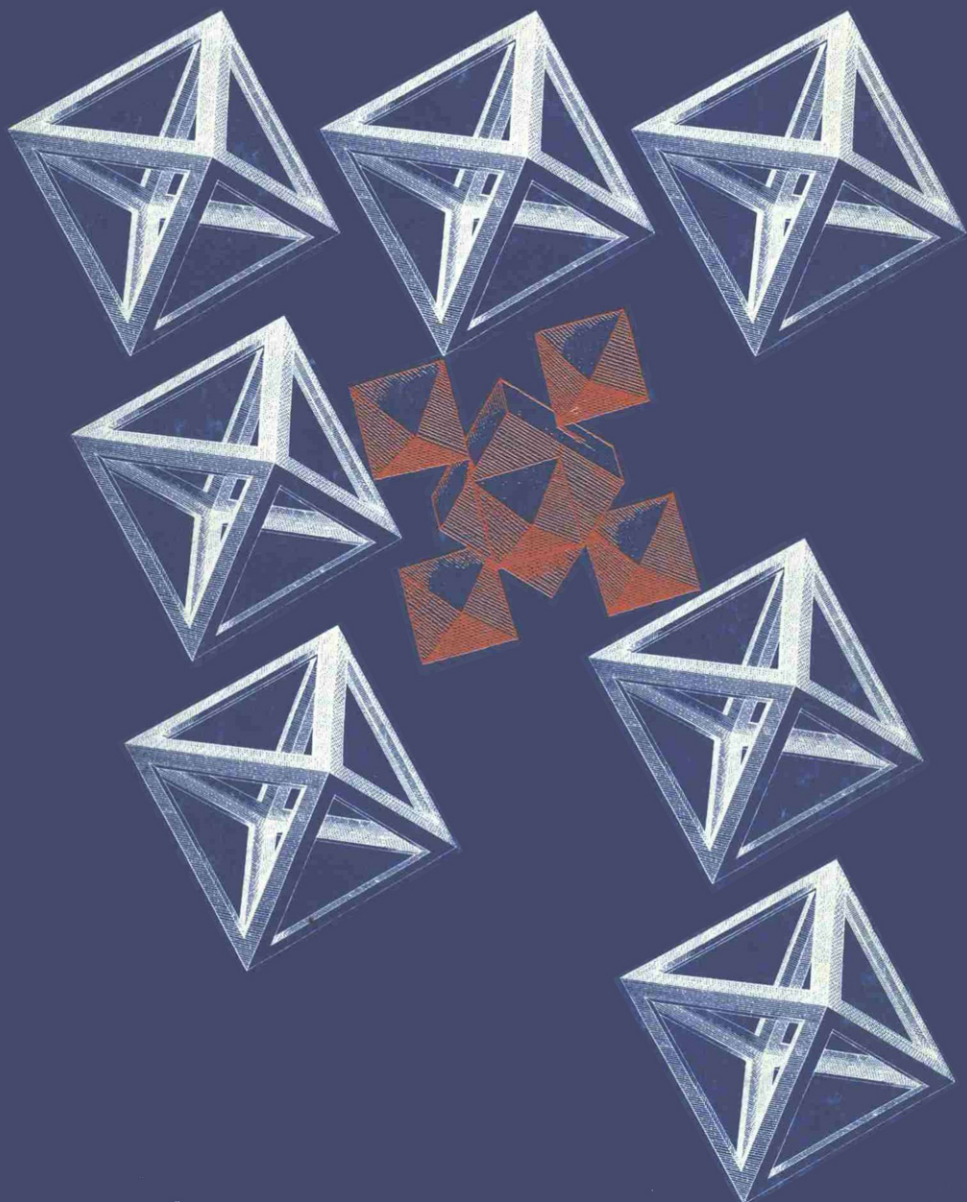


¿QUÉ ES EL AJUSTE ESTRUCTURAL?

Racionalidad e irracionalidad
de las políticas económicas de libre mercado

Luis Ignacio Román Morales



¿QUÉ ES EL AJUSTE ESTRUCTURAL?

**Racionalidad e irracionalidad
de las políticas económicas de libre mercado**

Luis Ignacio Román Morales



SIMORELOS



**ITESO y PROYECTO CONACYT-SIMORELOS
Empleo, pobreza y distribución del ingreso**

D.R. © 1999, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores
de Occidente, Periférico Sur Manuel Gómez Morín 8585,
Tlaquepaque, Jalisco.

Impreso y hecho en México
Printed and made in México

1a. reimpresión Julio 2000

ISBN: 968-5087-12-1

¿QUÉ ES EL AJUSTE ESTRUCTURAL?

ÍNDICE

PRESENTACIÓN ·····	7
INTRODUCCIÓN ·····	11
I. Propuesta metodológica de investigación:	
¿cómo analizar el impacto social del ajuste estructural ·····	19
1. Objetivos ·····	21
2. Hipótesis de trabajo ·····	23
2.1. Primera hipótesis ·····	23
2.2. Segunda hipótesis ·····	26
3. Actividades a realizar para evaluar el impacto del ajuste estructural ·····	28
3.1. Teoría, diseño y operativización del ajuste estructural ·····	28
3.2. Transformaciones socioeconómicas a partir del ajuste estructural ·····	32
3.3. Trabajo de campo ·····	34
3.4. Evaluación de resultados ·····	38
II. CONCEPCIONES Y DISEÑOS	
DE POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL ·····	39
1. La lógica del ajuste estructural ·····	40
1.1. De la realidad a la representación de la realidad ·····	40
1.2. De la regulación del Estado a la racionalidad del mercado ·····	45
1.3. Lo que está en cuestión no es el ajuste estructural, sino la estructura que hay que ajustar ·····	56
2. De la concepción a las propuestas de ajuste estructural ·····	58
2.1. Las instituciones de Bretton Woods y su perspectiva del ajuste estructural ·····	59
2.2. Las propuestas de solución ·····	68
3. De las propuestas al diseño de programas ·····	72
3.1. Las políticas de estabilización ·····	73
3.2. Las generaciones de ajuste estructural ·····	76
3.3. Las IFI como abanderadas del ajuste ·····	79
3.4. ¿En qué se fundamenta el Banco Mundial? ·····	82
3.5. Oportunidades y riesgos de los ajustes ·····	84
3.6. Los "efectos secundarios" ·····	86
3.6.1. Producción y distribución ·····	86
3.6.2. Bienestar social ·····	87
3.6.3. La legitimidad social de las decisiones ·····	88
3.7. El papel de las organizaciones de la sociedad civil ·····	89
III. COMENTARIOS FINALES ·····	91
BIBLIOGRAFÍA ·····	93

PRESENTACIÓN

*Cuando entraron vieron colgado de la pared
un retrato espléndido del amo,
con el mismo aspecto con que le habían visto recientemente,
con todo el encanto de una juventud y una belleza exquisitas.
Tendido en el suelo había un hombre muerto,
de smoking, con un cuchillo clavado en el corazón.
Tenía cara pálida, arrugada y siniestra.
Hasta que examinaron los anillos no supieron reconocer quien era.
Óscar Wilde, *El retrato de Dorian Gray*.*

El libre mercado ha sido pregonado en las últimas décadas como el mecanismo básico para hacer eficiente a la sociedad, aumentar su productividad, su riqueza y su realización.

Conocí al Sr. Mercado hace más de 20 años, cuando entré a la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Me lo imaginaba como un caballero inglés, de bombín, smoking y bastón. Era realmente un hombre imperturbable, que se dedicaba a hacer negocios. Sabía donde estaban todos los vendedores y los compradores de todo, la calidad y precio de todos los bienes y servicios; era totalmente imparcial y en eso se parecía a su amigo el dinero, tenía una mano invisible pero un puño de hierro.

Sin embargo, el Sr. Mercado parece que tiene algunos atributos distintos a los que se le adjudican. En México, le hizo efecto el tequila en 1994; se fue a Rusia para aliviarse de la borrachera y le fue peor con el Vodka. Comenzó a tener alucinaciones y a ver dragones en Asia; armó un carnaval y también le afectó la samba en Brasil. Ahora nos amenaza con hacernos un tango en Argentina.

En realidad, el Sr. Mercado tiene problemas desde hace muchos años. Evidentemente tiene derecho a vivir, ¿pero tiene derecho a hacerlo sin ninguna cortapisa? Nosotros consideramos que no. Creemos que el Sr. Mercado tiene traumas desde su parto, desde su concepción. Por ello hay que seguir analizándolo y evaluándolo. Este texto espera contribuir a ello en un aspecto muy particular: la forma en la que ha sido promovido en las llamadas políticas de ajuste estructural.

En 1995 se cumplieron 50 años de la celebración de los acuerdos de Bretton Woods, de donde surgieron las dos principales instituciones internacionales que han promovido la liberalización de los mercados a escala mundial: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. El momento del aniversario no era el mejor para festejar: el principal cliente del Banco Mundial y uno de los mayores liberalizadores del mercado en el mundo, México, se encontraba atravesando la peor caída de su producción desde la crisis de 1929; en Europa comenzaba el ascenso de los partidos socialdemócratas, frecuentemente críticos del libre mercado a ultranza; al interior del Banco Mundial se efectuaron deslindes de las lógicas tradicionales del propio Banco, comenzando por su nuevo presidente, James Wolfensohn, y su economista en jefe, Joseph Stiglitz. A todo esto se aunó una campaña internacional de organizaciones de la sociedad civil (OSC) frente a las políticas del FMI y del Banco Mundial: *50 years is enough*. En suma, comenzaba a resquebrajarse el predominio tanto teórico como político del discurso que ha fundamentado desde los años ochentas la aplicación de las llamadas políticas de ajuste estructural.

Dos años más tarde, el Banco Mundial acordó con diversas OSC la realización de una revisión participativa de las políticas de ajuste estructural (Structural Adjustment Policies Review Initiative, SAPRI). Para ello, el Banco invitó a diversos gobiernos para participar, generar una metodología común y construir una estructura de discusión ágil para efectuar una evaluación tripartita de dichas políticas entre gobiernos, Banco Mundial y OSC. El sentido de esta evaluación fue el de conocer, desde la perspectiva de la propia sociedad civil, el impacto percibido por la aplicación de los ajustes estructurales.

Aunque el gobierno mexicano fue invitado, éste declinó su participación, al igual que numerosos países que han aplicado los ajustes. Sin embargo, otros aceptaron participar, como fue el caso de El Salvador, Ecuador, Bangladesh, Hungría, Mali, Uganda, Zimbawe, Ghana.

Las OSC de los países que se integraron al ejercicio SAPRI formaron una red entre ellas y con otras, de países en donde los gobiernos no aceptaron participar, pero diversas OSC sí decidieron

hacerlo. Tales fueron los casos de Filipinas, Canadá y México. La red integrada por las OSC de ambos grupos de países, se constituyó como SAPRIN (Structural Adjustment Policies Review Initiative Network) y al ejercicio que se lleva a cabo en los países sin participación gubernamental ni oficial del Banco Mundial, se le llama CASA (Citizens Assessment of Structural Adjustment).

Actualmente los ejercicios SAPRI y CASA se están efectuando en 12 países. Cada uno de ellos ha elegido problemáticas y sectores particulares, pero en todos los casos se han convenido criterios básicos, como lo son la integración de un enfoque de economía política en el análisis, la inclusión de la perspectiva de género, la consideración tanto de análisis cuantitativo como cualitativo y, sobre todo, un trabajo participativo con la sociedad civil.

De manera paralela a los ejercicios SAPRI y CASA, se diseñó en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente el proyecto Empleo, pobreza y distribución del ingreso en Colima, Jalisco Michoacán y Nayarit. Articulación entre las estrategias de desarrollo económico y los niveles de bienestar social (proyecto SIMORELOS clave 970303004). En este proyecto se procura analizar la relación entre las políticas macroeconómicas de ajuste estructural y la evolución socioeconómica en un espacio regional determinado.

Durante el desarrollo de este proyecto se han establecido vínculos estrechos con el ejercicio CASA-SAPRI. De hecho, esta publicación refiere el marco conceptual de análisis del ajuste estructural que enmarca tal ejercicio. De esta manera, el proyecto que hemos diseñado en el ITESO podrá contribuir —desde un espacio académico— a un ejercicio ciudadano, vinculado con posibilidades de negociación y cabildeo sobre política económica.

Esta publicación es la primera de una serie de cuatro, en las que se efectuará un análisis del ajuste estructural. En ésta procuramos respondernos a la pregunta básica que da origen a la publicación: ¿qué es el ajuste estructural? Consideramos que no podemos plantarnos un análisis sobre el impacto de las políticas de ajuste estructural sin conocer cuáles son sus fundamentos, como éstos se traducen en el diseño de estrategias y éstas a su vez, dan lugar a políticas concretas.

La segunda publicación será un seguimiento de la política económica aplicada en México desde 1982 y su análisis en términos de los planteamientos del ajuste estructural. Esta publicación vendrá acompañada de una base de datos de la políticas aplicadas en el periodo referido.

La tercera publicación corresponderá al seguimiento de la evolución del país y de la región occidente de México, desde la puesta en práctica del ajuste estructural, en términos de evolución de su actividad económica, deuda, empleo, pobreza y distribución del ingreso.

Por último, se publicará un libro que contenga los resultados conjuntos del trabajo de campo y del análisis participativo sobre la relación de las políticas de ajuste estructural con la evolución socioeconómica de la población, desde la perspectiva de las OSC que participen, así como con los resultados de una encuesta sobre las trayectorias ocupacionales y de consumos, entre población abierta de la región occidente.

Con este proceso esperamos contribuir colectivamente, con el trabajo universitario, las experiencias de OSC y los conocimientos y estrategias de la población que será consultada, al diseño y cabildeo de propuestas de política alternativa, tanto económica como social.

El equipo de investigación que ha participado en la elaboración de este documento está integrado por Rodolfo Aguirre, Tanya Pérez, Ignacio Román y Luis Vallejo. Igualmente agradezco las lecturas y comentarios de Fernando Cortés de El Colegio de México, de Rafael Crespo, Rocío Enríquez y David Gómez, del ITESO, de Enrique Valencia de la Universidad de Guadalajara, así como de Ma. Cecilia Oviedo, Fabiola Zermeño, Manuel Pérez Rocha, María Isabel Verduzco y Lydia Alpizar, del ejercicio CASA-México. Todos sus aportes me permitieron reflexionar y corregir ideas. No obstante, todo lo aquí dicho es responsabilidad mía.

Introducción

Desde hace casi 20 años, en la mayor parte del mundo, quienes deciden directamente sobre cómo manejar la producción, las finanzas y el comercio de los países, han optado por privilegiar, al menos en su discurso, el *libre juego de las fuerzas del mercado*. Esto significa que han considerado como lo más conveniente para la sociedad promover los acuerdos privados e individuales que logren todos los que tengan algo que comprar y/o vender, con la menor intromisión posible por parte del gobierno o de grupos que se unan para impedir la libre realización de tales acuerdos individuales.

Ejemplificando esta lógica, existen diversos aspectos por los que se considera que la intervención económica del gobierno es perjudicial:

- ◇ Genera los problemas económicos que conducen a crisis recurrentes. En especial, *i*) efectuar gastos superiores a sus ingresos ocasiona déficit fiscal y *ii*) proteger la ineficiencia de productores nacionales frente al resto del mundo, al permitir una acumulación de gastos en divisas superior al ingreso de las mismas produce déficit en cuenta corriente de balanza de pagos. El primer tipo de déficit puede conducir a un alza de impuestos, con los consiguientes efectos negativos sobre pro-

1 El presente documento constituye un avance del proyecto de investigación "Empleo, pobreza y distribución del ingreso en Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit: articulación entre las estrategias de desarrollo económico y los niveles de bienestar social". Dicho Proyecto se encuentra a cargo del ITESO y cuenta con el apoyo financiero del sistema SIMORELOS del CONACYT (núm.970303004) y la colaboración del Centro de Investigación Observatorio Social de la Universidad de Guadalajara, Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A.C. (IMDEC) e Indicadores Desarrollo y Análisis (IDEA).

En el desarrollo del conjunto del proyecto, y particularmente en la discusión del presente documento, he contado con el amplio y valioso apoyo de Rodolfo Aguirre Reveles, Tanya Pérez Hernández y Luis Vallejo. Igualmente, agradezco la cuidadosa lectura y comentarios de los borradores por parte de Lydia Alpizar, Rafael Crespo, Laura Frade, David Gómez, Benilde Morfin y María Isabel Verduzco, así como el valioso aporte de Pedro Maldonado en la revisión y corrección editorial de los borradores.

ductores y consumidores. El segundo provoca las devaluaciones, con un impacto negativo sobre el poder de compra de la población. El mantenimiento de finanzas públicas sanas (equilibrio fiscal) y la promoción de la eficiencia en el plano internacional tenderían a evitar tales problemas.

- ⇒ Gasta sin producir, quitándole (a través de los impuestos) a los que sí producen, o provoca inflación al “echar a andar la máquina para hacer dinero”. Si el gobierno, en lugar de cobrar impuestos, dejara a los individuos conservar el producto de su esfuerzo, la capacidad de compra de la sociedad aumentaría, y con ello las ventas, la inversión, el empleo y la producción. Si el gobierno dejara de fabricar dinero a su libre albedrío, no provocaría inflación y, por lo tanto, no se deterioraría la capacidad de compra de la sociedad.
- ⇒ Provoca ineficiencia, al producir bienes y servicios con los recursos extraídos de la sociedad y no con los suyos propios (de los cuales carece en tanto sector público, por definición). Los gobernantes, al no arriesgar su propio capital, conducen a una producción que puede resultar deficiente, tanto en calidad como en cantidad. Ello provoca pérdidas y altos costos para los consumidores en lo particular (comúnmente la mayor parte de la sociedad) y para la sociedad en su conjunto, puesto que ésta tiene que pagar con deuda o impuestos los déficit resultantes. Si, en cambio, la producción fuese asegurada por los particulares, la competencia les llevaría a ser más eficientes, producir mejor, más barato y, sobre todo, evitar que el conjunto de la sociedad pague sus costos.
- ⇒ Protege a los productores privados ineficientes frente a los eficientes. Si no se procura el libre comercio, tanto a nivel nacional como internacional, tampoco se logrará que los consumidores tengan acceso a mejores productos en términos de calidad y precio. Por su parte, los productores no podrán contar con mejores insumos, no correrán el riesgo de incursionar en actividades donde sean más eficientes en el plano nacional e internacional, ni se verán obligados a mejorar en aquellas que realizan bajo los beneficios de la protección. Por el con-

trario, el libre mercado implicaría un aumento en la calidad, abatimiento de costos, mejora en competitividad y estímulo a la producción y el empleo.

- ⇒ Genera altos costos de producción al sector privado, ligados a la imposición de obligaciones a los empresarios. Entre éstos destacan los costos laborales (pago de al menos el salario mínimo, reparto de utilidades, vacaciones, aguinaldo, seguro médico, jubilación, pago por despido, entre otros). Estos costos inhiben la inversión privada, especialmente aquella dirigida a la contratación de trabajadores, lo que a su vez acarreará desempleo y la expansión de una economía subterránea que evadiría todo tipo de compromiso fiscal. De reducirse los costos laborales, se produciría el efecto contrario: facilitar la contratación de trabajadores y mejorar su productividad, reducir el desempleo, la economía subterránea, y mejorar los salarios.
- ⇒ Traslada recursos públicos a bolsillos privados. El alto margen de maniobra del gobierno para privilegiar o discriminar a determinados sectores, regiones o empresas en particular, se presta para la expansión de corruptelas, a la que podría agregarse el manejo fraudulento de empresas paraestatales. Entre menos margen de maniobra tenga el Estado y entre menos controle empresas fuera de la lógica de mercado, las posibilidades de corrupción se reducirán.
- ⇒ Utiliza los recursos económicos de que dispone con fines de control y de cooptación política, particularmente en coyunturas electorales. Esto implica una manipulación de los procesos políticos e impide el ejercicio de una verdadera democracia. Por consiguiente, entre menos control tenga el Estado sobre el uso de recursos sociales, menor será su capacidad de manipulación.

Por su parte, las coaliciones que ejercen poder colectivo frente a decisiones individuales también afectan la eficiencia y el bienestar social:

- ⇒ Los sindicatos, al imponer ciertas condiciones sobre las relaciones laborales, afectan negativamente a la sociedad en cuando menos dos sentidos: *i)* encarecen los costos de producción de los bienes y servicios generados por la empresa, lo que se traslada al precio final de éstos, en perjuicio de los consumidores; *ii)* al encarecerse los costos laborales, se reduce la posibilidad de contratar nuevos trabajadores. Además, si los sindicatos inciden en la contratación de nuevo personal o en el mantenimiento del existente, se genera un proceso de discriminación y/o exclusión hacia los trabajadores no sindicalizados.
- ⇒ Los acuerdos internacionales de productores, por ejemplo la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), distorsionan el mercado mundial, inhiben la producción en todo el planeta y además provocan un encarecimiento de los bienes importados por los propios sectores o países integrantes de las coaliciones. En ese mismo sentido, un *club de deudores* frente a la deuda externa reduciría la disponibilidad de recursos precisamente para los países integrantes de dicho club, lo cual mermaría sus potencialidades productivas y el bienestar de su población. En cambio, la libre circulación de capitales permitiría que las potencialidades de tales países fuesen optimizadas a partir de la inyección de capitales internacionales.
- ⇒ Esta misma argumentación puede reproducirse en el caso de los productores nacionales, que generan un mercado cautivo en perjuicio del consumidor.

Ante las argumentaciones enunciadas, que son sólo algunas de las que han dado lugar a un vuelco de las políticas en favor del libre mercado, se ha procurado que los productores y consumidores, empresas y familias, interactúen con la menor interferencia posible por parte de quienes sean ajenos a sus intereses privados.² Este tipo

2 En la jerga convencional utilizada en teoría económica, el término "productores" no se refiere a los trabajadores que generan la producción, sino a la empresa, representada por sus propietarios y tomadores de decisiones.

de argumentaciones, desde su propia lógica, no son antisociales. Por el contrario, el bienestar colectivo es el objetivo final de sus propuestas y no puede ser resultado de políticas que no lleven a una mayor eficiencia y racionalidad individual. Ésta, a su vez, no puede entenderse sin la libre competencia en la arena económica, es decir, en el mercado.

Los defensores de las políticas predominantes no niegan el hecho de que la pobreza se haya incrementado desde que se aplican las políticas liberalizadoras del mercado, como tampoco niegan que la riqueza se haya concentrado y que las condiciones generales de vida se hayan deteriorado. Tal deterioro lo explican por las políticas de protección y alta participación pública que antecedieron a las liberalizaciones. En un símil con un tumor maligno, las políticas previas a las del libre mercado serían catalogadas como un cáncer, en tanto que las liberalizadoras representarían a la quimioterapia. Ciertamente, un paciente que recibe quimioterapia puede estar cada vez más enfermo, pero la quimioterapia no lo está agravando, sino el tumor. Si no hubiera recibido el tratamiento es previsible pensar que estaría más enfermo y que además, por muy doloroso que sea, tal tratamiento es la única esperanza de salvarlo.

La manera de operativizar la lógica del libre mercado en las estrategias económicas de países concretos y especialmente en los países endeudados del llamado Tercer Mundo, han sido las políticas de ajuste estructural. Éstas se construyen a partir de fuentes teóricas diversas, entre las cuales destacan el *laissez faire*, *laissez passer* de Adam Smith; las *ventajas comparativas* de David Ricardo; los criterios de *optimización* de las decisiones en la teoría neoclásica; el *equilibrio general* de León Walras; la *síntesis neoclásica* de John Hicks; el *monetarismo* de Milton Friedman; las *expectativas racionales* de Sargent y Lucas y la *inversión en capital humano* de Schultz y Becker, y otras más.

La liberalización del mercado también ha dado lugar a la reorientación de las políticas sociales. La lógica del estado del bienestar ha cedido su lugar al crecimiento de las políticas focalizadas, tendientes a facilitar la integración de la población más pobre al mercado de trabajo.

Recientemente se han incorporado nuevos elementos a la lógica del ajuste estructural: *i*) las concesiones de servicios, tanto federales como estatales y municipales, *ii*) la reforma del Estado, en pos de una mayor autonomía del Poder Judicial y de los niveles de decisión locales y *iii*) las perspectivas ambientales y de género en la definición de las estrategias económicas.

En México, desde 1982 se han implementado recurrentes programas de ajuste, mismos que también se han acompañado frecuentemente por programas sociales. Los ajustes iniciaron de manera conjunta con el establecimiento de políticas de estabilización de las finanzas públicas y de las cuentas con el exterior, dirigiendo sus líneas de acción a una profunda reubicación de cada uno de los agentes económicos en los procesos productivos, distributivos y de mercado. Enseguida, los programas sociales cubrieron funciones compensatorias en un inicio y ahora están plenamente integrados a la propia lógica del ajuste y de la reinserción de los agentes.

Al cabo de dos décadas, la evolución económica en México no correspondió con las expectativas:

- ⇒ No parecen haber terminado las tendencias a crisis recurrentes (en especial debido a los déficit en balanza de pagos).
- ⇒ Los impuestos no se han aligerado (aunque el gasto sí lo ha hecho).
- ⇒ Múltiples empresas privatizadas han enfrentado graves problemas financieros y han tenido que ser rescatadas con los recursos de la sociedad (es decir, los empresarios privados no arriesgaron sólo su propio capital).
- ⇒ La relación de producto por trabajador está en niveles similares a los de hace dos décadas, lo que no indica un aumento global de la eficiencia.
- ⇒ La reducción de costos laborales no se ha traducido en el crecimiento significativo de la proporción de asalariados en la Población Económicamente Activa, ni en la mejoría en las condiciones de vida de los asalariados.
- ⇒ La corrupción no parece eliminarse y ni siquiera matizarse.

- ⇒ El uso político de los fondos sociales se sigue denunciando continuamente.
- ⇒ El debilitamiento sindical no se ha correspondido con una mejora en las condiciones laborales de los no sindicalizados y
- ⇒ Entre los pocos respiros que ha tenido la economía mexicana, ha estado la realización de acuerdos internacionales de reducción de la plataforma de exportación petrolera, con el fin de recuperar petroprecios.

En otros términos, los problemas enunciados, atribuidos a la alta injerencia del Estado en la economía, no se han resuelto con la liberalización. Sin embargo, de lo anterior no se deduce que ésta sea la que ha agravado los problemas o que haya ocasionado otros. Como tampoco podría afirmarse que los tratamientos contra el cáncer son lo que agravan la salud de un paciente.

Para afirmar o refutar la relación causa efecto entre las políticas de ajuste y la evolución socioeconómica, es necesario analizar: *i*) el contenido de la lógica teórica, las propuestas y las acciones concretas enmarcadas en el ajuste estructural; *ii*) la evolución socioeconómica y *iii*) la construcción de argumentos sólidos que nos permitan conocer los nexos entre los ajustes y tal evolución.

Sin embargo, en términos de toma de decisiones, la defensa de los ajustes estructurales ha resultado triunfante. ¿Por qué y cómo lo ha hecho en la mayor parte del orbe durante casi dos décadas? En este texto procuraremos esbozar una respuesta.

En la actualidad, la lógica del ajuste ha articulado con formas nuevas las estrategias económicas y sociales, aplicándola a una gran diversidad de situaciones económico-políticas, con implicaciones en términos de las estructuras ocupacionales, la distribución del ingreso y los niveles de pobreza.

Nuestro objetivo es ofrecer una primera aproximación para evaluar el impacto de las políticas de ajuste estructural aplicadas en México sobre los niveles de bienestar en Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit. A tal efecto presentaremos nuestra propuesta metodológica para efectuar su análisis y una revisión general sobre la discusión acerca del contenido de las políticas en cuestión.



I. PROPUESTA METODOLÓGICA

DE LA INVESTIGACIÓN:

¿CÓMO ANALIZAR EL IMPACTO SOCIAL DEL AJUSTE ESTRUCTURAL?

La investigación sobre el ajuste estructural puede efectuarse desde múltiples planos y metodologías. De inicio, cabe preguntarse: ¿qué analizar?, ¿quién lo va hacer?, ¿con qué objetivos?, y ¿cómo se traducen los análisis en un mecanismo de aplicación?

En cuanto a la primera pregunta Ph. Hugon resalta tres posibilidades complementarias:

- ⇒ La coherencia y la pertinencia de los sistemas de información y la de los modelos macroeconómicos en que se fundamentan las políticas.
- ⇒ Valoración de la eficiencia de las políticas en relación con sus propios objetivos de equilibrio financiero y de repunte de la oferta.
- ⇒ Evaluación de los efectos de las políticas, con respecto al crecimiento y la distribución de la riqueza generada (lo cual implícitamente contiene un enfoque de economía política).³

Las posibilidades propuestas por Hugon refieren un plano de coherencia instrumental (fuentes y modelos), una crítica interna de las políticas, conforme a sus propios objetivos, y una crítica externa, asociada con el fin último de toda iniciativa económica: la generación y distribución de la riqueza, así como el desarrollo de su reproducción social. Lo anterior, considerando por riqueza no sólo a la generada en la esfera del mercado sino, en un contexto más amplio, la de transformación consciente de la naturaleza por parte

3 Hugon, Philippe. "Ajustement dans les pays en développement", en *Encyclopedie Economique*, Greffe, Maraisse y Reiffers (eds.), Economica, París, 1990.

de las sociedades. Pensamos que el presente análisis debe retomar los tres planos.⁴

No basta, aunque es necesario hacerlo, comprobar o refutar la validez implícita de las teorías de base o las estadísticas que sirven de sustento para definir políticas de ajuste estructural. También es necesario evaluar la traducción de los modelos y la información en las prácticas reales que se han desarrollado. En ese sentido, es imprescindible evaluar las políticas de acuerdo a sus propios objetivos, así como a su correspondencia con la evolución productiva y distributiva de las sociedades que las apliquen.

El contraste entre teorías, políticas y seguimiento de indicadores económicos y socioeconómicos ofrece una correspondencia entre la lógica del ajuste y la evolución real de las sociedades, pero no permite afirmar que el ajuste cause tal evolución.

Para abordar las posibles relaciones entre ajuste y evolución social y económica, no basta con la realización de trabajo documental. Se requiere incorporar la participación cualitativa (y no sólo la toma de información) de la sociedad civil (organizaciones y población abierta), explicando su propia realidad y definiendo su valoración sobre la lógica del ajuste. De ahí que la respuesta a *quién evalúa* considere en esta propuesta a las organizaciones de la sociedad civil y a la población abierta como actores centrales. Del cuidado con que esto se realice dependerá la riqueza de un proyecto de evaluación participativa.

En términos estadísticos, esta investigación permitirá precisar casos concretos, con la población participante en el proyecto, no sólo de los cambios en las condiciones de vida de la población, sino los motivos inmediatos y mediatos atribuidos a éstos y las acciones de los hogares frente a dichos cambios. En términos teóricos, ello permitirá contrastar comportamientos reales y esperados de las familias que sean abordadas.

4 A los factores de coherencia y pertinencia, cabría añadir el de integralidad. En efecto, la insuficiencia y los criterios conceptuales de la teoría económica convencional excluyen o segregan de lo "económico" a las actividades no directamente mercantiles. Por ejemplo, el trabajo doméstico y comunitario efectuados por las amas de casa no es contabilizado como generador de riqueza y por consiguiente tampoco como empleo. Ironizando esta inconsistencia, Paul Samuelson afirmaba que no se casaría con su cocinera porque reduciría la riqueza nacional de su país, ya que desaparecería la relación mercantil entre ellos.

1. Objetivos

La investigación pretende ser un ejercicio demostrativo sobre los comportamientos sociales y económicos de una población concreta, específicamente en el occidente de México (Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán), analizar su relación con las políticas de ajuste y abordar la discusión sobre estrategias alternativas. En este sentido, el trabajo pretende asociar la evolución de las medidas macroeconómicas y sociales puestas en práctica, con la realidad ocupacional, de distribución del ingreso y calidad de vida en los estados en cuestión, tanto a nivel macro como microsocioal.

Cabe mencionar que el análisis de los casos específicos en los estados considerados no implica que los resultados del estudio pretendan ofrecer una validez general para la explicación de la problemática particular de las entidades, pero tampoco circunscribir los resultados a un alcance local o regional. En este sentido, se buscará la comparabilidad de este estudio con esfuerzos similares que se estén haciendo y/o que pudieran hacerse en otros espacios.

Por lo anterior, se considera que el proyecto debe responder a cuatro direcciones básicas y simultáneas:

- ⇒ Lograr un espacio de cabildeo y negociación sobre el contenido de las políticas de ajuste estructural. Se procurará abrir dicho espacio ante dependencias de las instituciones financieras internacionales (principalmente con el Banco Mundial) y de entidades públicas. Circunscribirse a actitudes acusatorias, sin suficiente argumentación, sólo daría como resultado la descalificación del proyecto e induciría, partiendo del hecho de que los interlocutores mencionados no son monolíticos, a fortalecer las posiciones más reticentes al diálogo. Hay que utilizar argumentaciones suficientemente sólidas, para no limitarse a una simple correlación ajuste-pobreza sino al estudio de los mecanismos a través de los cuales las políticas de ajuste han incidido sobre las condiciones de vida de las sociedades estudiadas y cuáles han sido sus respuestas económicas, políticas y sociales ante tales transformaciones.

- ⇒ Efectuar un ejercicio que analice el ajuste estructural como producto de relaciones sociales determinadas y de un conjunto articulado de estrategias, programas y políticas; no sólo como la relación de una política en particular, contrastada contra un objetivo específico (Regla de Tinbergen). De proceder así, no se evaluaría el conjunto del ajuste sino sólo componentes y productos aislados de éste. Tampoco limitaremos nuestra perspectiva a las medidas o programas circunscritos a los préstamos de ajuste estructural, sino a la lógica económica general en la que dichos empréstitos se insertan.
- ⇒ Ser respetuosos del pensar, sentir y actuar de los grupos sociales a los que se acuda y que, por consiguiente, permita obtener conocimientos relevantes para diagnosticar las implicaciones del ajuste y, en su caso, contribuir al diseño de políticas alternativas. De lo contrario, inducir de antemano las respuestas, considerar sólo las de líderes sociales y no grupos abiertos, o utilizar la información sólo como un insumo descriptivo, implicaría una manipulación del proceso de investigación. En el primer ejemplo se trataría de una inducción de los resultados que nada aportaría al surgimiento de nuevas argumentaciones ni al cabildeo. La segunda situación implicaría consultar exclusivamente a las personas más informadas dentro de ciertos grupos y la transmisión de la ideología de los líderes. La tercera podría ser coherente con un análisis contrafactual, equiparando grupos piloto y control, de poblaciones objeto y no objeto de ciertas políticas, pero se olvidaría el sentido estructural del ajuste y se contrastarían grupos cuya comparabilidad no se garantizaría.
- ⇒ Promover procesos de organización social, tanto para la toma de posturas en torno a las políticas actuales, como para el diseño de propuestas propias que a su vez puedan ser discutidas con autoridades públicas.

2. Hipótesis de trabajo

El estudio parte de los argumentos que dan origen a la aplicación de políticas de ajuste estructural. Ello permitirá analizar la lógica de la aplicación de políticas en México, las modificaciones sociales ocurridas a partir de su aplicación y las estrategias económicas y sociales de diversos grupos frente a dichas modificaciones.

Así, se intentará asociar la racionalidad individual implícita en los modelos que sirven de base a las estrategias económicas aplicadas, con la racionalidad real mediante la cual se responde socialmente a un cambio en el entorno económico-social.

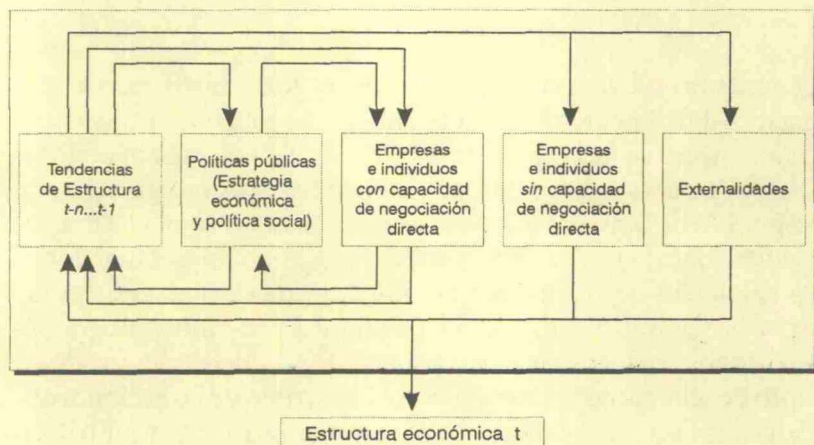
Se parte de las siguientes hipótesis que justifican la realización de trabajo documental y de campo:

2.1. Primera hipótesis

Quienes no cuentan con capacidad de negociación directa con el Estado, difícilmente han podido anticiparse e incidir de antemano en los ajustes económicos que éste realiza. Si bien existen acciones sociales de apoyo o rechazo por parte de grupos organizados, las respuestas de la mayor parte de la sociedad, tanto en su entorno inmediato como en sus acciones colectivas, se presentan alrededor de los resultados de los ajustes y no de los ajustes en sí mismos, es decir, sobre las transformaciones estructurales y coyunturales que objetivamente encuentran en su entorno. Éstas pueden ser producto tanto de tendencias estructurales previas, como de las acciones que ejercen los agentes económicos para modificarlas y de externalidades. Ello implica que los comportamientos de tales agentes sólo pueden asociarse efectivamente a las llamadas expectativas racionales por parte de quienes tienen la posibilidad de retroalimentar directamente la política económica. Los agentes sin, o con bajo, poder de negociación reaccionarán ante los cambios subsecuentes a la aplicación de las políticas y sólo marginalmente a éstas en sí mismas. De esta manera, si los comportamientos reales de la población son significativamente distintos a los previstos por las expectativas racionales y la estrategia económica los ignora, ésta no necesariamente contribuirá a elevar los niveles de bienestar social.

El diagrama 1 expresa lo anterior: si consideramos que una determinada sociedad se caracteriza por ciertas tendencias estructurales (crecimiento económico, composición sectorial, heterogeneidad, inserción en las relaciones económicas internacionales, formas de empleo, etc) durante un cierto periodo (del momento $t-n$ al $t-1$), tales tendencias se verán modificadas en función de las políticas públicas que se pongan en práctica. A su vez, las propias tendencias estructurales incidirán sobre el mantenimiento o cambio de dichas políticas.

Diagrama 1
Vinculación entre ajuste estructural
y capacidad negociadora de agentes sociales



Por su parte, las personas y empresas con capacidad de negociación directa con el Estado representan importantes factores y actores de poder para incidir no sólo en las tendencias estructurales, sino también en la determinación de las políticas. De esta manera están en posición de “actuar racionalmente” (en el sentido mercantil del término), propiciando que tales tendencias y la estrategia económica se orienten en favor de sus intereses.

En contraste, entre menor sea el poder de negociación de actores y grupos sociales, su capacidad de incidencia será menor. Sus reacciones económicas tendrán menos posibilidades de orientar las estructuras y por consiguiente menor influencia sobre las decisiones públicas. Cuando no existe el poder económico o político que permita incidir en tales decisiones, no necesariamente se beneficiarán las condiciones de desarrollo de los actores y grupos con menor poder social. Éstos afectan directamente a la estructura (por ejemplo, al sufrir la depauperación social), pero sólo intervendrán en las políticas a través (y no antes) del cambio estructural derivado de las mismas. En suma, su racionalidad no incide en el mercado de la misma manera que la de quienes cuentan con capacidad de negociación. El ejercicio de la racionalidad económica, por consiguiente, ofrece perspectivas benéficas para quienes parten de una situación de privilegio, en tanto que deja a la deriva al resto de la población.

A lo anterior hay que agregar que la población sin poder de negociación tampoco dispone de información adecuada sobre la toma de decisiones económicas, por lo que no puede responder "racionalmente" a la definición de políticas, sino a su traducción en los cambios objetivos del entorno. En otros términos: aun suponiendo que los agentes económicos responden exclusivamente a racionalidades de carácter individual (como consumidores o productores), la política económica no puede producir cambios en los comportamientos de dichos agentes más que en la medida en que éstos estén al tanto del significado de las acciones adoptadas o previstas. De no ser así, los agentes reaccionarán ante los cambios en su entorno directo y no tendrán posibilidades de anticipación (expectativas racionales) a los mismos.

Adicionalmente, se presentan factores históricos de discriminación y segregación que restringen mayormente la incidencia en las políticas para la mayor parte de las mujeres, indígenas, jóvenes, ancianos, pobladores rurales y habitantes de las regiones más pobres.

Así, la racionalidad económica recubre un juego de poder, donde se suponen condiciones de igualdad de competencia bajo circunstancias profundamente desiguales. Cabe referir a James Tobin:

La optimalidad de Pareto, que es todo lo que el teorema fundamental de bienestar puede proveer para un equilibrio competitivo, no necesariamente es la maximización del bienestar social.⁵

Por lo anterior, esta población puede ser considerada en las políticas como una externalidad (aunque haya que tomarla en cuenta) a la negociación real de las decisiones. Cumple, a este título, una función similar a la de la incidencia que pueden ejercer los factores naturales o las tendencias o decisiones sobre las que los agentes internos no influyen.

Lo anterior puede implicar profundas inequidades en términos de distribución del ingreso, tal y como lo señala, de nuevo, James Tobin:

Asumiendo que el libre comercio es eficiente y maximiza las oportunidades de consumo de la sociedad, como un todo, hay la posibilidad de que modifique —en relación al *status quo*— la distribución interna de esas oportunidades, no sólo entre personas, sino también entre los así ampliamente definidos factores de la producción, trabajo, capital y tierra.⁶

2.2. Segunda hipótesis

La racionalidad de los agentes económicos no es necesariamente homogénea a todos los individuos de un solo grupo (con o sin poder de negociación), y menos aun entre grupos que se insertan de distinta forma en la estructura económica y social.

Esta hipótesis diverge con los planteamientos de los modelos teóricos que han predominado en el diseño de las estrategias económicas aplicadas en México, principalmente en los programas de ajuste estructural.

La importancia de validar o refutar estas hipótesis, radica en que los supuestos de las llamadas expectativas racionales, constituyen la base teórica fundamental para construir los programas de

5 Tobin, James. *Uno o dos brindis a la salud de la mano invisible*, Doctrina y pensamiento económico, México, 1992, p. 39.

6 Tobin, James. *Ibidem*, p. 40.

política económica subyacentes a la mayor parte de los ajustes estructurales, ya que en eso se basa la argumentación de la eficiencia del mercado.

Si los comportamientos reales de los individuos son significativamente distintos a los previstos por las expectativas racionales, no es posible garantizar que las políticas de ajuste estructural contribuyan a la mejora de los niveles de bienestar social. Si bien esto puede ser atribuido a un comportamiento irracional de algún agente (Estado, consumidores o productores), el criterio económico de racionalidad pasa entonces a ser una entelequia basada en condiciones inexistentes e *inexistibles*. En tanto, la auténtica racionalidad real (valga la redundancia), tanto individual como familiar, comunitaria y social es desdeñada en el diseño de las estrategias económicas y sociales.

Para contrastar las expectativas racionales previstas en la elaboración de las políticas públicas y los comportamientos reales de los agentes económicos, se requiere de los siguientes aspectos:

- ⇒ Una investigación a nivel documental que examine la lógica teórica, el diseño y la aplicación de las políticas de ajuste estructural.
- ⇒ Un análisis estadístico de la evolución económica y socioeconómica, durante su periodo de aplicación.
- ⇒ Un trabajo de campo tendiente a reconocer los cambios en los niveles de vida de grupos sociales específicos (análisis micro-social), de sus comportamientos frente a las políticas de ajuste y el cambio en el contexto económico experimentado por la población.

En cada uno de estos niveles se desarrollarán tareas de investigación documental que se vincularán con trabajo de campo, de la forma indicada en el cuadro uno.

3. Actividades a realizar para evaluar el impacto del ajuste

El esquema que proponemos a continuación intenta abordar los tres niveles de investigación mencionados mediante el desarrollo de etapas que combinen las actividades documental y de campo.

En el ámbito del trabajo documental se realizaría un reconocimiento del contenido de las políticas de ajuste estructural (en sus planos teóricos, de diseño de políticas y de operativización), así como un seguimiento de indicadores socioeconómicos básicos en cuanto a políticas de ajuste y evolución socioeconómica de la población (deuda externa, empleo, calidad de vida y distribución del ingreso).

El trabajo de campo contará a su vez con dos líneas de acción: la realización de talleres con organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la aplicación de cuestionarios a población abierta. En ambos casos, estas acciones permitirán asociar las políticas de ajuste estructural con:

- ⇒ Las modificaciones en las condiciones de vida, sociales y económicas, que experimenten los grupos poblacionales analizados.
- ⇒ Las percepciones y los conocimientos de estos grupos sobre los motivos que dieron lugar a tales modificaciones (individuales/familiares, de su entorno y de las políticas aplicadas).
- ⇒ El tipo de estrategias desarrolladas para hacer frente a dichas modificaciones o aprovecharlas.

En términos generales, el proyecto se realizará a través de dos etapas de trabajo documental y el desarrollo simultáneo del trabajo de campo.

3.1 Teoría, diseño y operativización del ajuste estructural

Se analizarán las concepciones básicas del ajuste, su contexto histórico, el diagnóstico sobre la necesidad de su realización, propuestas

Cuadro 1
Niveles de análisis: trabajo documental y de campo

TIPO DE ACTIVIDAD Y APOORTE	TRABAJO DOCUMENTAL	TRABAJO DE CAMPO	
Nivel de análisis		Talleres con organizaciones de la sociedad civil (osc)	Población abierta
Análisis global del ajuste estructural	<p>Argumentaciones y contrargumentaciones en torno al ajuste estructural.</p> <p>Análisis del diseño de programas de ajuste estructural.</p> <p>Seguimiento y construcción de bases de datos sobre las políticas efectivamente aplicadas.</p>	<p>Problematicación sobre las condiciones productivas y socioeconómicas de los miembros de las osc (empresas, asociaciones, productores individuales y familias). Vinculación de los resultados con la lógica del ajuste estructural.</p> <p>Información a las osc de las medidas gubernamentales de política económica, desde 1982, concernientes a sus áreas de interés.</p> <p>Posibilidad de cabildeo con autoridades locales, sectoriales, federales y funcionarios de IFI</p>	<p>Definición de localidades y estrategia de levantamiento.</p> <p>Diseño de muestra y de cuestionario.</p> <p>Levantamiento de pruebas piloto y definitiva.</p> <p>Información a población abierta sobre los talleres con osc y sus réplicas a nivel de bases.</p> <p>Procesamiento de la información a nivel local, estatal y nacional.</p> <p>Vinculación de los resultados con la lógica del ajuste estructural. En especial, con respecto a la lógica de las <i>expectativas racionales</i>.</p> <p>Devolución de la información procesada a nivel de su localidad y estado, así como la nacional.</p>
Evolución socioeconómica de la población	<p>Seguimiento de indicadores macroeconómicos y su vinculación con las políticas de ajuste.</p> <p>Análisis de la relación de las políticas de ajuste con la evolución de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Deuda externa e interna. ⇒ Empleo, desempleo y subempleo. ⇒ Distribución del ingreso (familiar, regional, factorial y por género). ⇒ Pobreza y empobrecimiento (alimentación, educación, salud y vivienda). 	<p>Ubicación del perfil de la población participante en el contexto socioeconómico nacional.</p> <p>Capacitación a las osc sobre los principales indicadores económicos y sociales (conceptos y cálculos) y su importancia con respecto a las políticas de ajuste.</p> <p>Posible utilización de la información socioeconómica local, estatal y regional para el cabildeo.</p> <p>Detección de problemas socioeconómicos sobre los que las osc podrían intervenir.</p>	<p>Ubicación del perfil de la población participante en el contexto socioeconómico nacional.</p> <p>Retroalimentación de los resultados mediante los talleres, carteles y folletos.</p> <p>Detección del perfil socioeconómico de la población entrevistada, con respecto al existente entre las bases de las osc.</p>

concretas, etapas de aplicación, oportunidades, riesgos y resultados conforme a su propia perspectiva, así como críticas a las mismas. El trabajo documental que se efectúe en esta etapa se confrontará con la parte del trabajo de campo que dé seguimiento cualitativo a las percepciones de la sociedad civil (organizaciones y población abierta) sobre su evolución socioeconómica, las razones de tal evolución y sus reacciones frente a la misma. El trabajo documental contendrá los siguientes elementos:

- ⇒ **Análisis sobre los fundamentos lógicos y contenidos centrales de los procesos de ajuste y líneas generales de políticas económicas estatales.** Es decir, la clarificación sobre su sentido: *i*) circunstancias que le dan origen, *ii*) supuestos teóricos centrales y *iii*) propuestas básicas: justificación y traducción en el diseño concreto de políticas.
- ⇒ **Seguimiento a los planteamientos de las instituciones financieras internacionales (IFI).** Programas de ajuste estructural efectivamente aplicados; objetivos, lógica específica de acción y resultados constatados; papel desempeñado por las instituciones promotoras de las diferentes líneas y etapas del ajuste (FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo).
- ⇒ **Análisis de las políticas efectivamente aplicadas.** Por lo general los ajustes no se aplican al pie de la letra, entonces, cabría analizar las siguientes cuestiones: *i*) cuáles son las condiciones que permiten su aplicación y cómo se implanta; *ii*) el margen de maniobra de los gobiernos; *iii*) las instancias que ejecutan directamente las políticas, y *iv*) la participación de distintos agentes económicos y sociales. En este punto se analizarán los grandes componentes de las políticas de ajuste y el seguimiento de las medidas concretas. Tal seguimiento podría combinar las áreas de acción de la política económica (esferas productiva, financiera, sector externo y social) con los componentes del ajuste.

Para el seguimiento, consideraremos que los ajustes se basan en: *i*) programas previos de estabilización; *ii*) el ajuste en sí mismo,

acompañado con programas sectoriales (ajuste estructural de primera generación); *iii*) las políticas sociales que se le han asociado, principalmente a partir de fines de la década pasada (ajuste con rostro humano, de segunda generación) y *iv*) la vinculación entre el ajuste estructural y la reforma del Estado (privatizaciones, descentralización, autonomía judicial); la lógica de concesión de servicios al sector privado y las políticas ambientales (ajuste estructural de tercera generación).

Cada uno de estos aspectos contiene estrategias (componentes) específicos e instrumentos concretos para la aplicación de las políticas en las esferas real, financiera, externa y social.

Los programas refieren la estrategia básica del actuar económico del Estado y de las IFI; los componentes, el tipo de políticas acordes con los objetivos buscados y las medidas expresan las áreas específicas de intervención pública. En cuanto a estas últimas, una sola puede formar parte de varias áreas. Por ejemplo, la eliminación de un subsidio a pequeños productores agrícolas es simultáneamente una medida productiva (agropecuaria), una política de reducción de gasto público (fiscal) y, posiblemente, parte de un acuerdo de integración supranacional, como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

El sentido del conjunto de esta etapa es el de establecer una plataforma que permita diferenciar al final de la investigación, la participación del ajuste estructural entre:

- ⇒ Los investigadores de políticas (*policy searchers*).
- ⇒ Las propuestas de las IFI (*policy designers*).
- ⇒ La fidelidad o distorsiones generadas por los gobiernos (*policy makers*) en la aplicación de las políticas (por ejemplo, los matices de su aplicación en función del momento electoral o las desviaciones de recursos por corruptelas).

Nuestra hipótesis de trabajo es que existe responsabilidad distinta pero a los tres niveles, en las implicaciones sociales del ajuste.

Cuadro 2
Programas, componentes e instrumentos del ajuste estructural

PROGRAMAS	ESTABILIZACIÓN		AJUSTE ESTRUCTURAL Y SECTORIAL (PRIMERA GENERACIÓN)			AJUSTE "CON ROSTRO HUMANO" (SEGUNDA GENERACIÓN)	REFORMA DEL ESTADO Y PERSPECTIVA AMBIENTAL (TERCERA GENERACIÓN)			
	Equilibrio fiscal	Equilibrio externo	Desregulación	Privatización	Liberalización		Concesiones	Descentralización	Poder judicial	Medio ambiente
Políticas de producción (agrícola, industrial, de empleo, salarial, etc.)										
Políticas financieras (monetaria, crediticia y fiscal)										
Políticas de sector externo (tipo de cambio, comercio exterior, acuerdos comerciales y de inversión)										
Políticas sociales (Programas frente a pobreza, educativos, de alimentación, salud y vivienda)										

3.2 Transformaciones socioeconómicas a partir del ajuste estructural

La correlación que se pueda establecer entre la evolución de los indicadores socioeconómicos y el desarrollo de las políticas de ajuste no prueba la presencia de una causalidad. Sin embargo, para analizar la relación entre el ajuste y cambios socioeconómicos, es indispensable tener claro cuáles han sido los principales de tales

cambios. En especial efectuaremos un seguimiento de los siguientes:

- ⇒ Evolución de la deuda externa, en tanto variable central para explicar los desequilibrios, en especial en balanza de pagos, que han dado origen a las políticas de ajuste estructural.
- ⇒ Calidad de vida en cuanto a capacidad de acceso a satisfactores básicos (pobreza absoluta y relativa), evolución de la capacidad de compra de la población (enriquecimiento/empobrecimiento) y vinculación con su medio ambiente.
- ⇒ Empleo, desempleo y subempleo. El ingreso es el principal determinante del nivel de vida de la población en una economía de mercado y éste, a su vez, se encuentra generalmente condicionado por los niveles y calidad del empleo. Por otra parte, el empleo es el mecanismo esencial de generación de riqueza en este tipo de economía.⁷ Así, tanto por su función generadora de ingreso como por la de ser el mecanismo central de acceso a recursos para la satisfacción de necesidades, resulta fundamental dar seguimiento a los niveles y formas que éste ha presentando a partir del establecimiento de las políticas de ajuste estructural.
- ⇒ Distribución del ingreso. Si bien el empleo es el determinante central de la generación de la riqueza, no necesariamente lo es de su estructura de repartición. Por consiguiente, para analizar la evolución de las características socioeconómicas del país y las regiones estudiadas, se requiere el análisis de la evolución de la distribución del ingreso, tanto a nivel factorial como familiar y regional.

Salvo en cuestiones de carácter general (niveles de producto o de pobreza extrema), no se presentarán indicadores aislados de tipo económico o social. El interés radicará en construir nuevos indica-

7 Cabe aclarar que en una economía de mercado la riqueza se considera a partir de la generación de bienes y servicios susceptibles de ser contabilizados en una lógica monetaria. En este sentido, la generación de riqueza no asociada con tales formas y, en especial la ligada con la economía doméstica (particularmente el trabajo de reproducción social del hogar, y sobre todo el femenino), no son contabilizados como generación de riqueza, pese a su función esencial en el desarrollo social.

dores, utilizables a partir de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Estos indicadores se emplearán para el análisis combinando elementos económicos y sociales (por ejemplo, nivel de producto interno bruto, PIB, por trabajador o tamaño de la deuda externa medida en salarios mínimos de los países de referencia).

Estos indicadores se construirán, en función de la disponibilidad de información, tanto a nivel nacional como al de desagregación que permitan las fuentes específicas. En particular, se pretende:

- ⇒ El acercamiento de la información nacional a la de Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit. Esta información podrá lograrse con un nivel de agregación de variables en la ENE y la ENIGH.
- ⇒ La detección de información a nivel estatal (en particular la referida a niveles y estructura de la actividad económica).
- ⇒ La ubicación de problemáticas socioeconómicas subregionales (al interior de los estados), municipales y, en la medida de lo posible, locales. Esta información existe a partir de los censos y conteos Generales de Población.

3.3 Trabajo de campo

El carácter participativo del análisis del ajuste estructural se basará en el desarrollo del trabajo de campo. De hecho, conforme a las hipótesis de trabajo que hemos planteado, en esta etapa podremos encontrar percepciones y conocimientos que nos permitan establecer una vinculación concreta entre el tipo de políticas económicas que han predominado desde 1982 y la modificación entre las condiciones de vida, el empleo y la distribución del ingreso.

La información del trabajo de campo tanto cuantitativa como cualitativa, se conseguiría a través de una combinación de talleres con organizaciones de la sociedad civil y entrevistas directas a población abierta. La secuencia de actividades ligadas con el trabajo de campo será la siguiente:

a) Realización de talleres con organizaciones de la sociedad civil. Su promoción y su progresión podría lograrse por medio de varias acciones:

- ❖ Elaborar un documento base sobre el contenido y relevancia del ajuste estructural.
- ❖ Desarrollar talleres iniciales con los grupos contactados, que permitan promover los estudios de caso, abordar las problemáticas locales/sectoriales y detectar puntos de vista sobre su evolución socioeconómica.
- ❖ Realizar talleres intermedios, de información y discusión acerca del contenido de las políticas de ajuste estructural.
- ❖ Efectuar talleres finales de discusión de los resultados.

b) Aplicación del cuestionario a población abierta. Mediante este instrumento se procurará dar seguimiento a la evolución de las condiciones de vida de las poblaciones analizadas, con indicadores similares a los macrosociales captados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), para establecer puentes entre la información estadísticamente representativa a nivel macro, con el ámbito específico de nuestro universo de estudio e ilustrar aspectos cualitativos que las encuestas oficiales no captan.

Con la información obtenida se podrán relacionar las políticas de ajuste con los cambios del nivel de vida de la población, contrastando indicadores “macro”, con condiciones de vida de personas, familias y comunidades concretas de las regiones estudiadas.

Los cuestionarios contendrán módulos para obtener información de orden cuantitativo y cualitativo. En cuanto al primero, se captará información similar a los aspectos generales considerados en la ENE y en la ENIGH. Lo anterior, con el fin de enmarcar la condición de los hogares seleccionados en el contexto socioeconómico nacional.

La información cualitativa representará una base para el diseño de acciones y propuestas alternativas en torno al ajuste estructural. Por una parte, incluiría el estudio de impactos percibidos directamente (positivos y negativos) por la aplicación de dichos

Programas, sobre las condiciones de vida y los comportamientos de los hogares, así como el conocimiento de reacciones de diversos grupos sociales ante el ajuste (cuadro 3). Por la otra, se detectaría la percepción social del impacto por los cambios en el entorno socioeconómico sobre las condiciones de vida y los comportamientos de los hogares (cuadro 4). En otros términos, se analizaría su percepción en cuanto a las razones que le atribuyen a sus cambios en calidad de vida, cómo han reaccionado, qué esperan de tales reacciones y qué resultados han percibido.

Cuadro 3
Impactos y reacciones diferenciadas
ante el ajuste estructural

ESTUDIOS DE CASO	TIPO DE POLÍTICA DE AJUSTE				
Clasificación	Desregulación (Incluye subsidios)	Privatizaciones y concesiones	Liberalización externa	Política social focalizada	Reforma del Estado
Género					
Etnia					
Edad					
Desarrollo regional					
Impacto ambiental					

Cuadro 4
Impactos y reacciones diferenciadas ante cambios
en el entorno ocurridos a partir de la puesta en práctica
de las políticas de ajuste estructural

ESTUDIOS DE CASO	TIPO DE CAMBIO EN EL ENTORNO					
Clasificación	Alimentación	Precios	Empleo	Acceso a servicios sociales básicos	Seguridad	Otros
Género				Educación Salud Infraestructura para vivienda (drenaje, electricidad, pavimentación, etc).		
Etnia						
Edad						
Desarrollo regional						
Impacto ambiental						

Los cuestionarios tendrán elementos de carácter general, aplicable a todo el universo consultado, y aspectos circunscritos a los intereses específicos de la sociedad civil de sectores o zonas particulares. Se requiere:

- ⇒ Trabajo de diseño de cuestionarios, instrumentos de captación de información cuantitativa y entrevistas cualitativas a hogares.
- ⇒ Aplicación de prueba piloto (en tres localidades con 20 cuestionarios cada una) y recolección de críticas y sugerencias por parte de la población consultada.
- ⇒ Ajustes a cuestionarios y entrevistas.
- ⇒ Diseño de trabajo de campo (selección de localidades, agrupaciones y hogares).
- ⇒ Aplicación del levantamiento definitivo. Para operativizar este criterio, se realizarán talleres y encuestas/entrevistas en al menos tres localidades de cada estado considerado. Los talleres se efectuarán con organizaciones locales identificadas a través de las instituciones que participan en la investigación. En cada localidad se llevarán a cabo encuestas a hogares, seleccionándolos en función de su nivel de bienestar, conforme a los criterios establecidos por el INEGI. Las localidades seleccionadas en cada estado serán al menos su capital, una localidad urbana de baja densidad (entre 10,000 y 100,000 habitantes) y una localidad rural.⁸ Para el conjunto de cada estado se entrevistarán al menos 150 personas.

8 El margen tan amplio para la localidad intermedia, proviene de la alta diferenciación de criterios establecidos a nivel oficial para la clasificación de las poblaciones. La dicotomía va desde la diferenciación rural-urbana establecida en los censos, donde el límite entre una y otra se ubica en los 2,500 habitantes, hasta la considerada en la Encuesta Nacional de Empleo para diferenciar zonas más y menos urbanizadas, donde el umbral se establece en los 100,000 habitantes.

3.4. Evaluación de los resultados

Procesamiento de la información, resultados y discusión de éstos a nivel local y/o regional.

- ⇒ Procesamiento, clasificación y análisis estadístico de la información obtenida.
- ⇒ Elaboración del esquema de exposición final. Contraste entre objetivos, hipótesis de trabajo y resultados obtenidos.
- ⇒ Preparación del documento: análisis sobre la articulación de la lógica teórica y programática así como de la ejecución de las políticas de ajuste, con los resultados macrosociales, los estudios de caso y los comportamientos de los hogares frente a tales ajustes y los cambios en su entorno.
- ⇒ Elaboración del reporte final: difusión, discusión y cabildeo de los resultados entre organizaciones de la sociedad civil (con el equipo responsable de la investigación), medio académico y usuarios de la investigación.
- ⇒ Correcciones finales, edición y publicación de documento final.

II. CONCEPCIONES Y DISEÑOS DE POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

*Los humanos no somos problemas
o ecuaciones sino historias;
nos parecemos menos
a las cuentas que a los cuentos.*

Fernando Savater

En este capítulo abordaremos los principios y la justificación lógica que dan al ajuste estructural las instituciones financieras internacionales (IFI). El objetivo básico consiste en respondernos qué es dicho ajuste, más allá de una mera definición técnica o de una condena anticipada.

En un primer momento contrastaremos concepciones económicas basadas en el individualismo metodológico con otras que resaltan el espacio social, con el fin de caracterizar los fundamentos de los ajustes en los términos actualmente predominantes.

En el segundo punto abordaremos los elementos centrales del diagnóstico que formulan las IFI acerca de las crisis estructurales de los países deudores y las propuestas de solución a las mismas, es decir, los ajustes estructurales.

El tercer aspecto a tratar se refiere a los instrumentos específicos de ajuste estructural que han sido diseñados por las IFI, sus objetivos, resultados constatados, posibilidades, riesgos y las formas de inserción que le plantean a las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Lo anterior deberá de desembocar en el seguimiento concreto de las políticas de ajuste estructural efectivamente aplicadas en México desde 1982. Este último punto, dada su extensión y complejidad, será presentado por separado, junto con una base de datos que contendrá las medidas específicas de política económica aplicadas desde 1982.

1. La lógica del ajuste estructural

Las teorías y propuestas de acción formuladas en las disciplinas sociales (incluyendo la economía) se han desarrollado, al menos discursivamente, con el fin de mejorar las condiciones de vida de las sociedades en general y de los individuos en particular. Toda la inmensa jerga de conceptos no tiene sentido si no permite explicar las condiciones concretas que favorecen o perjudican las posibilidades humanas de ser más creativos y creadores de riqueza, más equitativos en su distribución, más eficientes en su administración, más ordenados en su consumo, más respetuosos de la naturaleza, más igualitarios e inclusivos de la diversidad cultural, étnica, de género y de edad, en fin, más felices. En este sentido, las ciencias sociales no pueden quedar al margen del sentido ético al que deben responder las categorías de producción, eficiencia, mercado, equilibrio, Estado, política económica y otras. Todas ellas son inútiles si no se emplean con el propósito de construir un planeta más habitable para todos.

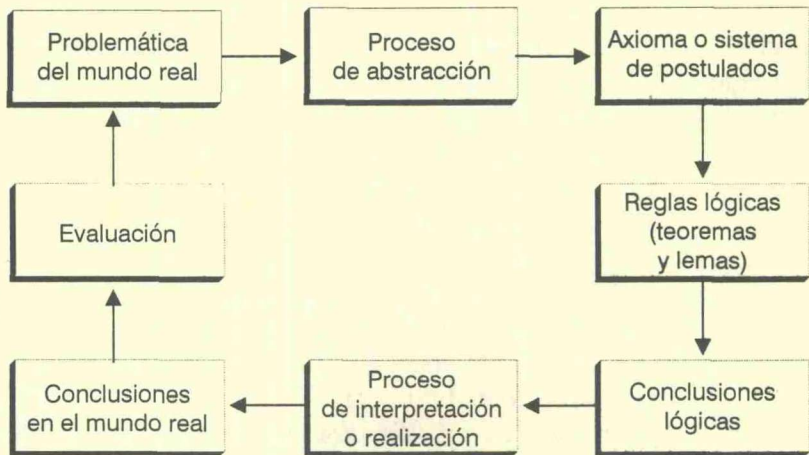
1.1 De la realidad a la representación de la realidad

Los paradigmas económicos que se han alternado a lo largo de la historia se han basado o justificado por representaciones de la realidad (modelos), que –valga la redundancia– no pueden recrear la realidad en sí misma. En este sentido, en tanto abstracción de la realidad, a los ejercicios teóricos (marxistas, neoclásicos, keynesianos, neo y poskeynesianos, monetaristas, “neoliberales” y demás), difícilmente podría demostrárseles algún espíritu perverso que pretendiera aumentar la pobreza, la desigualdad, el subdesarrollo, etc. Al menos la pretensión explícita de la gran mayoría de las teorías es la de contribuir a un mayor bienestar social. La factibilidad económica y social de sus propuestas son las que pueden resultar adecuadas o inadecuadas, según los juegos de fuerza, intereses y contextos político, social, histórico, espacial y cultural en que se pretendan implantar.

En términos de Judge (*et al.*) “el modelo de la realidad que resulta, refleja una búsqueda de reconstrucción simplificada del me-

canismo a través del cual se relacionan los elementos estudiados por el investigador”.⁹ Lo anterior implica la formulación de un sistema de postulados (proposiciones indemostrables que se toman como principio de un sistema deductivo), cuya interacción lógica permite deducir ciertas conclusiones preliminares. Tales conclusiones deben ser interpretadas y confrontadas con la realidad y evaluarlas en función de su capacidad explicativa o predictiva (por ejemplo, señalar que una reducción al gasto público detendrá la inflación).

Diagrama 2
El proceso de postulación



FUENTE: Tomado de Judge, *et al.* Cfr. nota 9.

El proceso de postulación permite deducir diversas conclusiones derivadas de la abstracción, pero no explica al mundo real, sino como un acercamiento a dicha abstracción. Por ello, tales conclusiones son alimentadas por modelos de experimentación, que no pretenden dar certeza al conjunto de las conclusiones, sino asignar una probabilidad determinada a la ocurrencia o la causa de un

⁹ Judge, George, *et al.* *Introduction to the theory and practice of econometrics*, J. Wiley & sons, Nueva York, 1988.

determinado comportamiento evento con base en la construcción del modelo.

Lo anterior no implica, en sí mismo, una determinada concepción social sobre el diagnóstico de fenómenos económicos o en la definición de políticas a desarrollar. Sin embargo, aunque es difícil probar intencionalidad maligna en los investigadores, diseñadores y operadores de políticas económicas, resulta clara la evolución que han sufrido la mayor parte de las sociedades que han aplicado algunas de estas teorías.

De hecho, una misma teoría se ha manifestado, al menos discursivamente, como paradigmática en ciertos periodos y espacios, para después resultar insuficiente en la explicación de comportamientos económico-sociales específicos. Tales son los casos de: *i*) el apogeo de la teoría marxista en diversas regiones y entre amplios grupos militantes e intelectuales a nivel mundial entre mediados del siglo XIX y los años ochenta del presente, hasta el fin de las economías planificadas de Europa del Este (lo que no significa mecánicamente que la crisis haya sido de la teoría marxista); *ii*) la teoría neoclásica prekeynesiana, que retomando los fundamentos clásicos de fines del siglo XVIII e inicios del XIX, cobra gran fuerza a fines del siglo pasado e inicios del actual, hasta la llegada de la crisis de 1929; *iii*) la teoría keynesiana, generadora de la argumentación económica del Estado del Bienestar, frente a la gran depresión de 1929-1932, pero insuficiente para explicar la crisis de los años setenta, y *iv*) las diversas teorías que a nivel coloquial se han agrupado con la denominación de *neoliberales*, cuya aplicación generalmente es atribuida a las IFI, a través de las políticas de estabilización y de ajuste estructural. Estas últimas han predominado desde inicios de los años ochenta, pero su aplicación no ha correspondido con la presencia de periodos de crecimiento durable y estable por parte de los países deudores que las han aplicado.

El que una teoría sea diseñada con fines de bienestar colectivo y la evolución constatada refleje deterioro, tampoco demuestra que las políticas han sido equivocadas. Al respecto, se pueden argumentar los efectos nocivos de "externalidades" o el hecho de que el diseño de estrategias concretas no haya sido suficientemente respetuoso de la teoría o, aun más, que los ejecutores de las políticas a ni-

vel nacional hayan distorsionado los planteamientos teóricos, por ignorancia, corrupción o falta de convencimiento real en los modelos. Igualmente pueden atribuirse los malos resultados a la ineficiencia de algunos operadores de políticas (dependencias gubernamentales), que hubiesen aplicado sólo de manera parcial o incongruente las recomendaciones teóricas. En este sentido, Cynthia Hewitt, del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, señaló en el marco de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social:

Si estas crisis (de balanza de pagos) proceden en lo fundamental de una imprudente interferencia en los mercados o, por el contrario, por la ausencia de una adecuada regulación, es uno de los debates centrales del diseño de la política económica.¹⁰

La misma autora menciona elementos que pueden ser considerados externalidades en un caso específico, pero que forman parte de los elementos implícitos de la lógica de mercado como un todo en una economía internacionalizada. En particular, advierte que los éxitos del ajuste dependen del flujo de capitales externos, los cuales se caracterizan por su enorme volatilidad (en particular en el mercado de capitales), en función de las tasas de interés que se fijan en los países más industrializados. En este sentido, la estabilidad de una economía ajustada depende significativamente de factores sobre los que ella no tiene mayor incidencia, dado su carácter de economía pequeña (en el sentido de ser *tomadora de precios*).

Desde tales consideraciones, el deterioro económico puede atribuirse a múltiples factores y en todo caso la teoría, en sí misma, está menos expuesta a su refutación social que las instituciones internacionales diseñadoras de políticas económicas. Éstas a su vez están menos expuestas que los ejecutores directos de las mismas, quienes por su parte, podrán argumentar que se vieron obligados a aplicarlas aunque no estuvieran de acuerdo. Por consiguiente, las teorías y políticas volverían a ser consideradas como responsables de los deterioros. En otras palabras, teóricos, diseñadores y opera-

10 Hewitt, Cynthia. *Structural Adjustment in a changing world* (Briefing paper, 4), United Nations Research Institute for Social Development, World Summit for Social Development, diciembre de 1994.

dores de políticas pueden responsabilizarse unos a otros de la no correspondencia de los resultados previstos con los constatados.

Por el contrario, en los periodos de recuperación o auge de las economías que han aplicado ajustes, los gobiernos, las IFI y los teóricos de los ajustes se apresuran frecuentemente a atribuirse la paternidad de los éxitos. Es decir, el discurso sobre el papel de las *externalidades* a los modelos de ajuste estructural juega un papel central o minúsculo en función de la coyuntura económica.

En última instancia, entre las consideraciones esenciales sobre los modelos, además del tipo de relaciones existentes entre las variables consideradas, están los debates acerca de las tendencias innatas del mercado hacia el equilibrio o el desequilibrio, así como la inclusión en los modelos de los elementos no puramente mercantiles que invariablemente inciden sobre el mercado (Alain D'Iribarne enuncia las relaciones sociales, redes de influencia y de poder, instituciones y organizaciones, entre otros).¹¹

En todo caso, nosotros pretendemos aproximarnos a la incidencia de estos tres niveles: teoría, diseño de políticas y aplicación de las mismas, sobre la evolución en las condiciones socioeconómicas de la población a partir de la instauración de las llamadas políticas de ajuste estructural (desde 1982).

El debate acerca del ajuste ha referido en las dos últimas décadas un asunto de la mayor importancia: la definición sobre las formas fundamentales de organización para producir, distribuir e intercambiar los flujos de riqueza que permanentemente se generan. A ello habría que agregar las perspectivas de medio ambiente, que han incorporado aportes centrales a la lógica económica: la sustentabilidad ecológica (además de la social), la *ecología política* y los estudios de género, estos últimos con sus análisis del papel de la mujer en la reproducción social del sistema económico como con-

11 D'Iribarne A. y J.F. Dortier, "La métaphore dévorante du marché", en *Sciences Humaines* (Hors serie, 3), *Le marché: Loi du monde moderne?*, París, noviembre-diciembre de 1993. En esta misma publicación R. Sandretto refiere elementos tales como las *relaciones de fuerza no intencionales* donde los agentes económicos generan impactos no deseados, pero que se derivan de su posición en el mercado. Esta consideración permite explicar los efectos socialmente nocivos de ciertas estructuras de mercado y, simultáneamente, refutaría el que tales efectos son resultantes de una intencionalidad antisocial por parte de los tomadores de decisiones.

dicionante del proceso producción-distribución-mercado y consumo, son prueba de ello.

1.2 De la regulación del Estado a la racionalidad del mercado

La discusión actual se ha centrado preponderantemente en dos formas concretas de relación social: el Estado y el mercado. Ninguna de ellas predomina de manera absoluta en la realidad. De hecho, el concepto mismo de nación desaparecería en una lógica de mercado puro, en tanto que el Estado absoluto implicaría la negación total de la individualidad y la libertad humanas. En consecuencia, el Estado y el mercado están condenados a coexistir en una unidad dialéctica, al menos bajo las formas de interrelación social que caracterizan el contexto histórico en que existimos. De hecho esta unidad, en sus tendencias actuales, implica otra serie de contradicciones, como la integración de mercados y la desintegración de amplios grupos sociales en el interior de cada uno de los mercados que se integran.

Sin embargo, la importancia relativa de Estado y mercado sí es motivo de discusión y transformaciones permanentes, en función no solo de las circunstancias económicas, sino de los juegos de poder sociales y políticos en que tales circunstancias han tenido lugar. La mayor parte del siglo XX fue testigo del ascenso de formas centralizadas de organización, como el caso de la desaparecida Unión Soviética y de Europa del Este, así como en China, Vietnam, Corea del Norte y Cuba, sólo por citar algunos ejemplos. En otros casos el centralismo se caracterizó por la incorporación de criterios de exterminio y segregación racial y/o cultural, como en el fascismo, nazismo y el *apartheid*. En otros momentos y lugares el Estado aumentó su relevancia con una lógica benefactora y de su incorporación en actividades anteriormente reservadas a los particulares: tal fue el caso del *Welfare State* que predominó en el mundo desarrollado occidental desde los años treinta hasta fines de los setenta. Por último, el Estado fue abordado como instrumento central de industrialización por parte de numerosos países subdesarrollados, con el fin de acceder a los satisfactores existentes en las

naciones creadoras de tecnología. En algunos casos, como en Japón, tal intervención, a través del Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI), fue determinante para el paso de algunos países al “mundo desarrollado”.

En el último cuarto de este siglo, por el contrario, las tendencias se han revertido: es emblemática de esta transformación la caída del Muro de Berlín, en 1989 y, desde entonces, la reconversión económica y/o política de la gran mayoría de los países que abandonaban el discurso socialista. Igualmente, en los países subdesarrollados y particularmente en América Latina, se han multiplicado las decisiones de revitalizar al mercado como el mecanismo fundamental de generación y asignación de recursos. En particular resalta su incorporación creciente a los mercados internacionales, dados diversos factores:

- ✧ La inmensa importancia que ha adquirido la globalización financiera (las transacciones financieras representan 4.5 veces las comerciales a nivel mundial).
- ✧ El comercio regulado: 30% del comercio internacional es *intra*-empresas transnacionales (ET) (entre sociedades madre y filiales). Si a ello se le agrega el comercio *inter* ET y el que se da entre ET y empresas no transnacionales, la mayor parte del comercio mundial es generado por las grandes firmas. Por ejemplo, en Estados Unidos, 92% del comercio exterior tiene a una ET como al menos uno de los agentes.¹²
- ✧ La formación y consolidación de bloques regionales alrededor de un mundo económicamente tripolar: Europa (Unión Europea), Estados Unidos (Tratado de libre comercio de América del Norte, TLC y su espacio ante la Iniciativa de las Américas) y Japón (como punta de lanza de la Asociación de países de la cuenca del pacífico, APEC), además de los múltiples acuerdos internacionales de profundización de la internacionalización productiva (como el posible Acuerdo Multilateral de Inversiones propuesto por la Organización para la cooperación y el desarrollo económicos, OCDE).

12 Sandretto. *Op. cit.* p.6.

No obstante, el crecimiento del libre mercado debe relativizarse. Aun en el mercado financiero, la intervención de los gobiernos, a través de las bancas centrales (o los departamentos del Tesoro) y de los inversionistas institucionales incide y sesga la lógica de mercado que teóricamente define tales servicios. En el caso de los servicios no financieros, por su naturaleza, son menos susceptibles de internacionalizarse. Con respecto al mercado de trabajo, las relaciones Norte-Sur registran un acrecentamiento del proteccionismo de los países del Norte, en especial en cuanto a su aceptación de trabajadores poco calificados. Muestra de ello es la consolidación de fuertes minorías ultranacionalistas en los países del norte, así como la puesta en práctica de acciones cada vez más represivas ante a la migración Sur → Norte.

Además de la lógica de internacionalización económica, otro elemento central de las dos últimas décadas ha sido la delimitación sobre las funciones del Estado y del mercado. En el fondo, la evolución de este proceso responde a la disyuntiva sobre el papel del individuo y de la sociedad como órganos fundamentales de la organización colectiva. La hipótesis de que esta organización se optimiza a partir de decisiones individuales (productores y consumidores), constituye la premisa básica de las actuales políticas de ajuste estructural, definidas en función de la lógica del mercado. La hipótesis de que las relaciones sociales son las que se imponen a las individuales, constituye el elemento básico de los detractores de tales políticas.

La lógica de mercado ha llegado a ser cuestionada en términos teóricos al punto de cuestionar si el mercado realmente existe. Jean François Dortier parte del hecho de que las relaciones mercantiles se basan en reglas, organizaciones, instituciones, redes y costumbres, que tienen al menos tanto peso como los mecanismos descritos por las teorías. Sobre tales consideraciones se han establecido múltiples teorías de *competencia imperfecta*, que procuran reflejar una economía real en la que los precios rara vez se determinan por fluctuaciones entre oferta y demanda. Adicionalmente, la incorporación del Estado y las Instituciones limitan aun más el alcance del juego particular de ofertas y demandas. A ello habría que agregar que las decisiones internas de las empresas no se toman por

libre competencia a su interior, sino por formas de organización altamente reguladas. En suma, el autor se pregunta:

Si los costos de información y de transacción conducen a adoptar modos de organización distintos a los de mercado, ¿no conviene plantear de manera diferente los intercambios que se nos presentan como “mercantiles”? ¿La regla, la confianza, la organización, las redes no serían tan importantes como las relaciones formales descritas en el modelo neoclásico? [...] Un botánico de la economía encontraría demasiado simplista considerar un plan anatómico único para explicar todas las formas de intercambio. Preferiría clasificar la diversidad de formas de intercambio en familias, géneros y especies diferentes. El mercado “puro” no sería más que un espejismo, una ficción, un sueño de economista.¹³

En el mismo tenor, Michel Lallement afirma:

¿Podríamos imaginar a un cazador de elefantes que dudara de las características físicas de los paquidermos a los que le sigue la pista? Esto es lo que le pasa a numerosos economistas que no saben con certeza qué definición genérica le deben atribuir a los mercados, cuya lógica de funcionamiento es su tema de análisis desde antaño.¹⁴

En el sentido inverso, las críticas a la lógica societal provienen de que ésta no puede partir del análisis de la realidad como un todo, ya que la teoría sería la realidad y por lo tanto no podría explicarse a sí misma. La abstracción de la información útil para la toma de decisiones estaría definida por su eficiencia en el cumplimiento de ciertos objetivos (como la corrección de la inflación o el equilibrio en las cuentas externas o en las finanzas públicas) y no por lo verdaderos que sean los supuestos que definen la abstracción.

Tanto las consideraciones individualistas como las sociales suponen la formulación de *modelos* de representación de la realidad económica, frecuentemente expresados en lenguaje matemático. En la primera hipótesis se ubican, entre otras, las formulaciones de

13 Dortier, J.F. “Le marché fictif et l’économie réelle”, en *Sciences Humaines*, *op. cit.*, p. 33.

14 Lallement, Michel. “La construction sociale de l’échange”, en *Sciences Humaines*, *op. cit.*, p.39.

equilibrio general, las derivadas de la escuela monetarista, las expresadas por los nuevos clásicos y las basadas en la teoría del capital humano. En la lógica de la segunda hipótesis se encuentran los análisis económicos argumentados en términos de economía política, los planteamientos cepalinos fundadores, los análisis en términos institucionales y de la teoría de la regulación, entre otros. Cabe advertir que esta dicotomía no es absoluta. En las escuelas señaladas en la primera hipótesis no se niega la existencia de la sociedad, sino que se le subordina a la soberanía individual. En la segunda lógica se reconoce la individualidad en la toma de decisiones, pero bajo condiciones sociales que se le imponen al individuo sin haber sido definidas por éste (relaciones sociales de producción, centro-periferia, formas institucionales, etc.) Además, cada escuela desarrolla interpretaciones propias sobre las formas de interacción entre individuo y sociedad, por lo que existen diversos niveles de acercamiento o alejamiento de posiciones en función de las escuelas económicas específicas que se comparen.

En términos de política económica el común denominador de los análisis del primer tipo es su abordaje teleológico, relacionando, *ex ante*, cada decisión pública con la consecución de un fin específico (regla de Tinbergen). Cada fin particular debe ser tratado con el instrumento óptimo, a efecto de maximizar los beneficios de la medida económica y minimizar sus aspectos negativos sobre otras variables (regla de Mundell).¹⁵ En este sentido, los modelos basados en el ajuste estructural en términos de mercado procuran determinar una relación funcional entre los agentes económicos y su entorno. Tres axiomas preceden esta lógica: “un principio de *racionalidad universal* propia del *homo oeconomicus*, un concepto de *equilibrio*, que describe la compatibilidad de un conjunto de individuos interactuando con la única *intermediación del mercado*”.¹⁶

En voz de uno de sus principales exponentes, Robert Lucas, la racionalidad universal se adopta por la simplificación del análisis a la que conlleva, no por la exactitud de lo que se plantee:

15 Cfr. Christian de Boissieu, *Politique Économique*, Economica, París, 1986.

16 Boyer y Saillard (dirs.), *Théorie de la régulation, l'Etat des Savoirs*, La Découverte, París, 1995. Las cursivas son nuestras.

La economía no tiene o no implica una visión de la naturaleza del hombre. La economía es un método para la comprensión del conocimiento humano que opera a través de la construcción de personas artificiales, novelescas-robot, se podría decir-y el estudio del funcionamiento de los sistemas económicos artificiales realizados por estos agentes. La idea es que, estudiando el comportamiento de sistemas teóricos altamente simplificados, se puede alcanzar la comprensión del modo en el cual las sociedades actuales respondan a los cambios en su situación. Un "hombre económico", es a decir un robot, elemento constitutivo de un sistema económico artificial, es construido típicamente de manera tal que sea perfectamente racional (y por lo tanto perfectamente comprensible) en un modo en el cual una persona concreta no lo será nunca. El hombre económico se ha demostrado una abstracción extremadamente flexible y útil de lo que la naturaleza humana es, o debería ser.¹⁷

Desde este principio de racionalidad, que conduce al de equilibrio pleno bajo intermediación del mercado, lo importante no es la validez de los supuestos de la racionalidad real de los individuos, sino que la utilización de los supuestos de racionalidad conduzcan a la toma de decisiones eficaces en la corrección de distorsiones económicas y por ende, sociales.¹⁸

Tal precepto puede considerarse válido, siempre y cuando consideremos que supuestos falsos puedan simplificar la realidad y centrar su análisis en sus aspectos más significativos. De ser así, tales supuestos podrían conducir a tomas de decisión favorables para el conjunto de las sociedades reales. De hecho, tal es la apuesta de esta lógica. La pregunta que surge inmediatamente es si las propuestas y las políticas fundamentadas en tales supuestos efectiva-

17 Lucas, Robert. "La ética, la política económica y la comprensión del desarrollo económico", en *Aspectos sociales y éticos de la economía*, Jus/Centro Lindavista, 1998.

18 No todos los autores parten de los supuestos de racionalidad para pugnar por el libre mercado. El fundador de la sociedad de Mont Pèlerin, F. A. Hayek, planteaba al mercado como un proceso que acercaba asintóticamente a los individuos a tomar decisiones óptimas sin llegar nunca a la perfección. Él no asume diversos supuestos neoclásicos. Arturo Guillén cita a Hayek cuando menciona: "cada miembro de la sociedad no puede tener conocimiento sino de una parte mínima del saber poseído por el conjunto de la sociedad". En este sentido, [considera Guillén] "La racionalidad se plantea como un resultado de la competencia y la emulación. No como una premisa de la primera. Lo que hace la intervención pública, bajo este razonamiento, es interferir con esa tendencia al orden racional entre los individuos" (*Cfr.* Guillén Romo, Héctor. *La contrarrevolución neoliberal*, Era, México, 1997, cap. 1)

mente han contribuido a una elevación del bienestar de las sociedades y a una mayor estabilidad en su crecimiento económico. De no ser así, surgiría otra pregunta: ¿en qué medida el no logro de los objetivos de bienestar y crecimiento se debe a las propias políticas o a factores externos a ellas? Si consideramos que, al menos parcialmente, las políticas derivadas de los supuestos de "racionalidad universal" tienen que ver con el deterioro económico-social de la mayor parte de las sociedades de los países subdesarrollados en los últimos 20 años, ¿cómo lo podemos argumentar sólidamente? Tales son algunas de las preguntas que abordamos en la presente investigación.

En cuanto a las interpretaciones basadas en la primacía de las relaciones sociales, a las que en términos globales podríamos aproximar a enfoques de *economía política*, los componentes y las interconexiones de la estructura están integrados en un sistema donde las esferas de la producción, de la distribución de la riqueza, del mercado y del consumo se ligán en un proceso de reproducción global de la economía.¹⁹ A ello debemos agregar la gran importancia de la reproducción social generada tanto desde determinaciones culturales globales como de las formas de actuar al seno de las familias, donde el trabajo femenino de reproducción del hogar es esencial y ha sido altamente minusvalorado en el plano económico.

De esta manera, las relaciones causa-efecto no están predeterminadas en un sólo sentido, ni se pueden aislar a consideraciones puramente económicas y menos aun de lógicas de mercados. Una medida de política económica evidentemente genera un efecto concreto, pero éste se convierte en alterador de las condiciones mismas de definición de la propia medida. En otros términos, la variable sobre la que se quiera incidir no puede ser analizada independientemente del sujeto que incide (en este caso el Estado) y de los destinatarios sociales involucrados en dicha incidencia. Las medidas de política económica reflejan entonces una determinada articulación entre las fuerzas económicas y las estructuras sociales y

19 Vladimir Andreff afirmaba que "anteriormente la economía de los países del Este era una economía de producción sin mercado. Hoy es una economía de mercado sin producción", tomado de Thureau-Danguin Ph. En "La Russie qui pleure et la Pologne qui sourit" en *Sciences Humaines*, op. cit. p.14.

culturales existentes en una sociedad concreta, más allá del carácter técnico de tales medidas.

En este sentido, no se niega la racionalidad económica que ilustramos con la tesis de Lucas, sino que se le asigna un sentido más amplio al concepto de racionalidad. Así, Amartya Sen afirma que:

La caracterización alternativa de la racionalidad, usada en la economía estándar, esto es, en términos de búsqueda del interés personal, tiene sin embargo un papel reductivo. Cuanto esto puede representar una barrera, depende cuan estrechamente se define el interés personal. Si el punto de vista del interés personal es tan amplio como aquello que Adam Smith llamaba “prudencia” (considerando lo que podemos llamar interés personal iluminado), entonces algunas consideraciones morales y cooperativas ya están incluidas en la noción de interés personal. Sería aún inadecuado para captar apropiadamente todos los «sentimientos morales» racionales, pero no sería tan limitado como la función-objetivo presentada en tanta literatura de la economía contemporánea.²⁰

En este mismo tenor, James Tobin también advierte sobre los riesgos de la racionalidad económica planteada a niveles puramente mercantiles:

La Mano Invisible, como la exagera y glorifica la ideología del libre mercado, tiene en sí misma varias infortunadas externalidades sociales. Provee racionalidad al individualismo sin contención y que violenta. Garantiza a aquellos que lo ejercen, por encima de todo, acumular riqueza material y que se sientan que son nobles patriotas realizando el trabajo noble de Adam Smith, promover la riqueza de las naciones. Más aún, en estos tiempos existen numerosos predicadores del ala derecha “televangelistas” que dicen que están realizando la obra de Dios.²¹

Más allá del pensamiento económico, Fernando Savater también aborda la cuestión:

20 Sen, Amartya. “Algunos problemas sociales y económicos contemporáneos”, en *Aspectos sociales y éticos de la economía*, op.cit., p. 126-127.

[...] Por eso es importante enseñarles [a los educandos] después temáticamente el sentido de las preferencias éticas, que son ideales racionales y no simples rutinas sociales para alcanzar tal o cual ventaja a corto plazo sobre los demás.²²

Todo tipo de modelo genera interpretaciones y líneas de incidencia sobre la realidad, pero por definición no puede ser más que simplificación de ésta. Ni los individuos aislados tomando decisiones racionales, cualquiera que sea el alcance de éstas (la racionalidad se encuentra delimitada por la incertidumbre), ni las estructuras globalizantes, se corresponden con el accionar diario de las sociedades, donde los individuos y sus entornos interactúan y se determinan recíprocamente, no sólo en el plano económico, sino en todos los aspectos de la vida humana y de su articulación con la naturaleza.

Como la teoría sólo logra reflejar un espacio mínimo de la realidad, las políticas concretas no pueden ser un experimento aséptico, desvinculadas de los juegos de poder y las condiciones objetivas de las tomas de decisión. Ello permite explicar la inconsistencia entre diversos planteamientos teóricos y su traducción práctica. Las discordancias entre teoría y realidad pueden entonces ser atribuidas a que en la realidad no se aplicó correctamente la teoría. De esta manera se evaden las deficiencias de representación de la realidad de la propia construcción teórica.²³

En este mismo sentido, Hewitt opina que

[...] las reformas a las políticas, diseñadas en abstracto, con poca comprensión de las realidades locales, frecuentemente son inadecuadas.

21 Tobin, James. *Op. cit.*, p.52.

22 Savater, Fernando. *El valor de educar*, Ariel, México, 1997, p. 76.

23 Las simplificaciones llevan a atribuir relaciones causa efecto de carácter discriminatorio que ni siquiera llegan a referir las experiencias empíricas en que supuestamente basan sus análisis. Cuadrado Roura *et al.*, al analizar la curva de oferta de trabajo señala: "Si la curva de esfuerzo (oferta de trabajo) tiene una rápida 'inclinación hacia atrás', como ocurre en gran número de países en vías de desarrollo, se producirá un efecto renta, de tal manera que la mayor retribución obtenida por la reducción impositiva induce a trabajar menos y a dedicar más tiempo al ocio." (Cuadrado: *Introducción a la política económica*, Mc Graw Hill, Madrid, 1997, p. 693). En otras palabras, de lo dicho por el autor, sin argumento alguno, se deduce que los países "en vías de desarrollo" son pobres porque los trabajadores sólo quieren trabajar lo necesario para sobrevivir. El énfasis es nuestro.

cuadas para resolver problemas concretos bajo idiosincrasias nacionales arraigadas.²⁴

En efecto, las IFI siempre podrán atribuir el no logro de sus objetivos de crecimiento y distribución del ingreso a la deficiente aplicación de las políticas que –según ellos, adecuadamente– diseñaron, en tanto que los gobiernos podrán responsabilizar de sus fracasos a las “externalidades” (todo lo que no entra en su modelo teórico, como pueden serlo las idiosincrasias nacionales expresadas por Hewitt). En estas lógicas, la teoría que presupone al modelo podrá permanecer incólume. El objetivo operativo de las políticas debería tender, en este sentido, a simplificar el funcionamiento de la economía, de tal forma que se aproxime a los planteamientos teóricos. En otros términos, desde esta perspectiva, *si la teoría no se corresponde con la realidad, lo que está mal es la realidad y lo que hay que mantener es la teoría*.²⁵

Un segundo orden de argumentaciones en favor del libre mercado a pesar del empobrecimiento de las poblaciones, es la hipótesis de la “medicina amarga”. Hayek afirma:

Los que han perdido toda su fuente habitual de ingresos o parte de ella, frecuentemente se habrán beneficiado con las repercusiones de miles de cambios análogos llevados a cabo en otros campos y que han liberado recursos para un mejor abastecimiento del mercado. Y aun cuando a corto plazo el efecto desfavorable para ellos pudiera exceder la totalidad de los efectos indirectos favorables a largo plazo, el conjunto de estos efectos particulares –que siempre perjudicarán a algunos– mejorará probablemente las oportunidades de todos [...] Este balance positivo sólo se realizará si los efectos inmediatos, generalmente más vistosos, son sistemáticamente ignorados y si la política seguida apunta hacia la probabilidad de

24 Hewitt, Ch. *Op. cit.*, p.4.

25 La imposibilidad de aplicar acriticamente un diseño teórico en la práctica si modificación alguna se constata a partir de la incorporación del tiempo como elemento a considerar. En efecto, en teoría todos los cambios son instantáneos. En la práctica, los programas de ajuste estructural se aplican durante largos periodos en los que cada desequilibrio puede generar nuevos desequilibrios aunque se estén aplicando medidas equilibrantes del mercado. La lógica de proceso que debe ser necesariamente considerada en los ajustes estructurales choca entonces con los cambios instantáneos del conjunto de los mercados, pregonado a nivel teórico.

que todo el mundo se beneficie de la aplicación de todas las oportunidades de largo plazo.²⁶

Paradójicamente, en cuanto al primer orden de argumentaciones considerado, la complejidad de la realidad se profundiza cuando se le quiere simplificar. El establecimiento de políticas estandarizadas en sociedades altamente heterogéneas, como es el caso de la mexicana, se acompaña de mayor heterogeneidad. Al menos este es el resultado constatado en *i*) las condiciones de producción (tecnológicas y organizacionales); *ii*) la distribución funcional, familiar, sectorial y regional del ingreso (además del incremento de diferencias por género, etnia y grupo de edad); *iii*) las estructuras de los mercados abiertos (monopólicas, oligopólicas, monopsonías y oligopsonías), y *iv*) los patrones de consumo.

El segundo orden de ideas (Hayek) remite a argumentaciones más elaboradas en cuanto a la relación individuo-sociedad, donde el primero determina a través del orden agregado de la competencia y la racionalidad crecientes, el beneficio colectivo. De nuevo, el culpable de que esto no se logre es el Estado, o las instituciones colectivas que defienden intereses gregarios o sectarios, pero no sociales. En otros términos las acciones colectivas son vistas como antisociales, en tanto que las individuales contribuyen a la armonía colectiva.

La explicación de Hayek no se ha correspondido con la evolución de los fenómenos reales. Sin embargo, la crítica a sus hipótesis no puede restringirse a la no correlación con los hechos. Cabría preguntarse lo que estuvo mal planteado en la teoría.

En este caso, los supuestos basados en individuos aislados, o aun las agrupaciones, no permiten el análisis de relaciones y condiciones de competencia diversas entre grupos. La no consideración de las relaciones puede, de nuevo, explicar por qué esta teoría no ha podido ser aplicada en su conjunto y por qué las tendencias hacia estas políticas se han acompañado de desestructuraciones sociales crecientes.

Lo anterior no implica negar la necesidad de elaborar o auxiliarse de las abstracciones teóricas ni de efectuar ajustes estructura-

26 Hayek, F.A. *Law, legislation and liberty*, tomado de Guillén, Héctor, *op. cit.*, p.27.

les. De hecho, la misma teoría del caos es una interpretación de la realidad. En política económica la teoría es fundamental para organizar diagnósticos; diseñar estrategias de acción e instrumentos de regulación o desregulación; aplicar medidas concretas, y darles seguimiento y evaluarlas. Sin embargo, es primordial diseñar, seleccionar y delimitar la teoría, según los contextos históricos y espaciales considerados y utilizarla en función de las condiciones y comportamientos concretos que existan en dichos contextos. Ni siquiera en la física la teoría es absoluta: quien observa modifica lo observado y su interpretación está influida por la propia modificación que produce en la observación. En otros términos, la teoría conlleva una interpretación *ex ante* y, sobre todo en las ciencias sociales, tal interpretación no puede desligarse de principios ideológicos. Lo importante es que tales principios efectivamente pueden argumentarse con base en una realidad concreta y no sólo mediante afirmaciones dogmáticas. En nuestro tema específico de investigación esto es relevante: tanto la necesidad como la forma de efectuar los ajustes económico-sociales están influidos por valoraciones previas sobre el papel que cumplen en la sociedad los agentes (públicos o privados), los individuos, las organizaciones y los sectores sociales.

1.3 Lo que está en cuestión no es el ajuste estructural, sino la estructura que hay que ajustar

El aceptar como dada una estructura y no pretender cambiarla implica aceptar de antemano las tendencias de rezago económico, así como de pauperización y concentración del ingreso. Lo más retrógrado en términos de pensamiento sería negar las transformaciones que ocurren en las economías y las sociedades y plantear por ende que las estructuras de uno y otro tipo no se deben modificar. La propuesta de ajustar estructuralmente las economías es, sin duda, un acierto teórico y un objetivo necesario en el diseño y aplicación de políticas concretas.

La demanda por un cambio estructural constituye un acuerdo sobre hacer algo, pero nada nos dice sobre qué hacer. Ahí es donde comienza el debate.

A nivel conceptual la primera pregunta es ¿qué es lo que hay que ajustar? La estructura, de acuerdo, pero ¿la estructura de qué? La estructura económica puede ser interpretada de muchas formas, algunas de las principales han sido las siguientes.

En un sentido marxista, la estructura estaría constituida por la articulación de las fuerzas productivas reales (fuerza de trabajo) y materiales (medios y objetos de trabajo, es decir, la tecnología) con las relaciones sociales de producción (las formas de asociación entre los seres humanos para generar riqueza). Así, el cambio estructural implicaría una transformación de la relación entre los productores y los propietarios de los medios de producción, es decir, en las relaciones sociales de producción.

Desde una perspectiva keynesiana, el cambio estructural se refiere a la capacidad de los mecanismos ajenos al mercado para modificar el funcionamiento de éste en favor de objetivos predeterminados: empleo, crecimiento y demás. No se trata de que la sociedad deje libre al mercado para que éste se ajuste por sí mismo, sino de que el mercado sea regulado frente a sus desequilibrios.

Los estructuralistas latinoamericanos planteaban su análisis en términos de la interrelación entre *sectores económicos*. En este punto de vista el cambio estructural significaba la industrialización de las sociedades, el cambio en el patrón de comercio exterior y de inserción internacional de la región, la generalización de las relaciones asalariadas, así como el incremento de la productividad y de los mercados internos.

En los esquemas predominantes en los actuales ajustes estructurales, la acepción de estructura se presenta en términos de *mercado* y de los *agentes económicos* participantes en él (empresas, familias y Estado). Desde esta perspectiva, el ajuste estructural refiere la reducción del peso económico del agente improductivo o ineficiente (el Estado), en favor de una articulación directa de las empresas y las familias, las primeras en tanto oferentes de bienes y servicios y demandantes de trabajo, y las segundas como oferentes de trabajo y demandantes de bienes y servicios. Este último esquema retoma la lógica de libre mercado que hemos expuesto.

Otro elemento por considerar es el matiz: en tanto que los marxistas y cepalinos hablaban de un *cambio* estructural, que por lo

tanto respondiese a determinaciones distintas, la lógica actual presenta la idea del *ajuste*, en el entendido que la lógica del sistema económica es fundamentalmente correcta y lo que se requiere es profundizar su orientación mercantil.

Por otra parte, las objeciones al ajuste estructural en términos de mercado, no niegan el acuerdo general de “ajustar las economías”, sino a los componentes de la estructura que deben ser ajustados y las formas en que se deben hacer los ajustes.

Diagrama 3



2. De la concepción a las propuestas de ajuste estructural

Generalmente las crisis y el riesgo de insolvencia ante la deuda externa constituyen el antecedente inmediato de la aplicación de ajustes estructurales en términos de mercado. Es decir, no son los ajustes los primeros elementos desestabilizadores, sino sus condiciones previas. Lo que cabe analizar es si en la lógica del ajuste se atacan las causas generadoras de las crisis; si éstas se superan gracias a las políticas que se derivan de esta lógica; si el crecimiento subsecuente reduce los riesgos o la intensidad de tensiones económicas posteriores y, como objetivo final de toda política económica, si

permiten favorecer el crecimiento, eliminar tendencialmente la pobreza (tanto extrema como relativa) y mejorar la distribución del ingreso.

En otros términos, como lo dice Enrique Valencia:

El éxito o el fracaso de una política de ajuste no puede referirse sólo a consideraciones de corto plazo ni a indicadores solamente económicos. Deberá asociarse con efectos de largo plazo y a los compromisos institucionales, al pacto social, que se establezca.²⁷

2.1. Las instituciones de Bretton Woods y su perspectiva del ajuste estructural

Desde los años treinta hasta fines de los setenta predominaron a nivel mundial las llamadas políticas keynesianas. Éstas favorecieron el crecimiento, sobre todo de las economías altamente industrializadas. Se consideraba que un incremento en la demanda agregada del país favorecería un crecimiento del consumo, alentaría la producción, la generación de empleo y el nivel de vida de la sociedad, tanto por el lado de las ganancias, como de los salarios. Para favorecer los niveles de ingreso y de consumo, el Estado tendría que desempeñar la función básica de alentar los mercados, mediante su participación directa en la producción (la generación de bienes, tecnología y empleo), así como en la dotación de servicios para el conjunto de la sociedad y, en especial, para los grupos desamparados (como los desempleados) o los más desfavorecidos (población pobre). Dadas tales funciones, se le llamó a esta lógica de acción la del Estado del bienestar (*Welfare State*).

Poco antes de terminar la II Guerra Mundial, se realizó en Bretton Woods, New Hampshire, en julio de 1944, una conferencia internacional para discutir la solución a los problemas de balanza de pagos que sobrevendrían al término de la guerra. De esta conferencia surgieron dos acuerdos y dos instituciones básicas: i) el respaldo del dólar norteamericano como moneda básica de refe-

27 Valencia Lomelí, Enrique. "Deux ajustements, deux trajectoires: les politiques d'ajustement de la Corée du Sud et du Mexique", tesis doctoral, Universidad de París, 1996, p.35.

rencia para las transacciones económicas internacionales y, en contraparte, la garantía de que dicha moneda fuese convertible en oro y *ii*) el convenio que ningún país podría devaluar su moneda unilateralmente, sino como resultado de acuerdos comunes. La institución que se creó para regular el cumplimiento de estos compromisos fue el FMI, al tiempo que la segunda gran institución que se formó, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), sería el principal componente del Grupo Banco Mundial.²⁸ Estas instituciones no respondieron de manera directa a los planteamientos keynesianos (él proponía la formación de una moneda internacional respaldada en el oro y un sistema internacional compensatorio de pagos, que evitara tanto la acumulación de déficit como de superávit externos), pero su creación sí se insertaba en la lógica de regulación pública de los flujos financieros y comerciales a nivel internacional.

El esquema keynesiano fue adoptado y enriquecido en América Latina mediante la teoría llamada *desarrollista* o *cepalina* (al haber sido diseñada por la CEPAL, Comisión Económica Para América Latina), en la cual se incorporó al análisis el contraste entre la situación de los países industrializados (centro) y la de los que no lo son (periferia). La lógica específica de la región implicó un peso aun mayor del Estado en tanto promotor principal de la industrialización, la generación de infraestructura y el desarrollo social. Los mecanismos financieros para la promoción pública del desarrollo se incrementaron con el establecimiento de bancos de

28 Al surgimiento del BIRF siguió, en 1956, la creación de la Corporación Financiera Internacional (CFI), la cual tiene como función otorgar financiamientos directos al sector privado, sin aval previo de gobiernos. En 1960 se formó la Asociación Internacional de Fomento (AIF), dirigida especialmente a los países más pobres, a los que se otorgan créditos sin intereses (en el sentido del pago de un premio monetario al acreedor por el préstamo), pero generalmente condicionados a la aplicación de paquetes de políticas definidos con la AIF. Por último, la Organización Internacional de Garantía de Inversiones (OIGI), fundada en 1988, protege a los inversionistas contra pérdidas por riesgos no comerciales, como guerras o expropiaciones de empresas. BIRF, CFI, AIF y OIGI constituyen el llamado Grupo Banco Mundial. Cfr. John Ruthrauff. *Una introducción al Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional*, Centro para la Educación Democrática, Maryland, 1997, p.16-19. A estos organismos conviene agregar la conformación de fondos especiales para el diseño de política social, con participación de organizaciones de la sociedad civil (los Fondos de Inversión Social), que comenzaron a operar en 1986, con la segunda fase de políticas de ajuste estructural por parte de las IFI (Cfr. Inciso 3.2, *infra*).

desarrollo regionales, siendo el principal de éstos, en América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo, fundado en 1959.²⁹

Sin embargo, las políticas keynesianas no estaban exentas de límites, contradicciones y cambios en las condiciones que les daban validez. La continuidad del Estado de bienestar se sostuvo en diversas premisas que poco a poco se diluyeron, tanto en los países desarrollados como los subdesarrollados.

Entre los primeros, las bases sobre las que se fincaron los acuerdos de Bretton Woods se minaron progresivamente, agudizándose a fines de los años sesenta con la *batalla de las monedas*, la devaluación de la libra esterlina en 1967, la primera devaluación del dólar en 1971 y la segunda, acompañada con el fin de su convertibilidad en oro, en 1973. Por su parte, el modelo económico predominante ubicaba como contrapuestos los fenómenos de estancamiento económico e inflación. El paradigma keynesiano tradicional no preveía el fenómeno económico que caracterizó al mundo desarrollado de los años setenta: la estanflación (estancamiento económico con inflación).

En los segundos, el creciente endeudamiento externo y la concentración del ingreso dificultaron cada vez más el proceso de industrialización y encarecieron la carga financiera para mantener el crecimiento. Las tensiones estallaron en 1982, cuando México, sin reservas suficientes para proseguir el pago de su deuda externa, tuvo que declarar una moratoria. A la crisis mexicana le seguiría la de la mayor parte de América Latina y, en general, de la mayoría de los países endeudados.

Así, el endeudamiento fue el principal elemento de desencañamiento de las crisis de la década de los ochenta. El análisis de sus causas inmediatas fue el centro de interés de las IFI, las cuales redefinieron posturas (principalmente el Banco Mundial) y se incrementaron sus funciones y poder para restablecer el equilibrio en el

29 El BID, al igual que el Banco Mundial, cuenta con un esquema financiero de préstamos blandos para los países más pobres (el Fondo para Operaciones Especiales, que considera a Honduras, Nicaragua, Haití y Bolivia) y un esquema tradicional de préstamos en términos de mercado (los Recursos Ordinarios de Capital). Además, dispone de Fondos de administración específicos por país y ha comenzado a implantar, desde 1992 y con el Banco Mundial, Fondos de Inversión Social, correspondientes con la segunda generación de políticas de ajuste estructural (*infra*, inciso 3.2). Cfr. Ruthrauff, *ibid.*, p. 35-37.

sistema financiero internacional, guiando procesos de definición de estrategias económicas.

Actualmente, el Banco Mundial es la mayor organización de desarrollo a nivel mundial, y dedica 20% de sus recursos a préstamos de ajuste estructural. Cuenta con 180 países miembros y para pertenecer a él se requiere estar afiliado previamente al FMI. Las decisiones se toman en función de votaciones ponderadas, donde cada país tiene una ponderación equivalente a su contribución financiera al Banco. Esto permite que Estados Unidos, seguido por Japón, Alemania, Francia, Inglaterra, China, Arabia Saudita y Rusia, sean los únicos países que tienen directores propios ante el Banco.

En el BID, Estados Unidos detenta 30% de las acciones y en el FMI 20 por ciento.

Las causas primarias de la crisis de la deuda estarían determinadas por el déficit en la balanza de pagos (particularmente en la cuenta corriente).³⁰

En la perspectiva fondomonetarista

[...] los déficit o superávit externos [en balanza de pagos] se interpretan como fases de ajuste en términos de acervos de recursos en el mercado monetario [no al equilibrio de bienes y servicios en volumen] [...] Los saldos de la balanza de pagos y los movimientos en las paridades flotantes son considerados como resultados de la divergencia entre las reservas efectivas y las requeridas, así como del mecanismo para corregir tal disparidad.

En efecto, se considera que los déficit en balanza de pagos son saldados con la modificación de las reservas en divisas del país. Si el déficit crece las reservas se reducen y viceversa.

30 La cuenta corriente de la balanza de pagos incluye, principalmente, i) la balanza comercial (exportaciones menos importaciones); ii) los pagos por costos de transporte, seguros y fletes de comercio internacional; iii) la balanza "turística" (gastos de no residentes nacionales en México, menos gastos de residentes mexicanos en el extranjero); iv) los intereses sobre deuda externa (la de México como acreedor menos la de México como deudor), y v) las transferencias unilaterales del exterior (principalmente la entrada de divisas generada por los trabajadores mexicanos en el extranjero).

$$VR = SBP \quad (1)$$

VR = Variación de las reservas

SBP = Saldo en la balanza de pagos

Si consideramos que el saldo en la balanza de pagos se compone de la cuenta corriente (CC) y del endeudamiento externo neto de los residentes no bancarios (EEN), entonces

$$VR = CC + EEN \quad (2)$$

En otros términos, si el saldo en cuenta corriente es deficitario, el estado de las reservas dependerá de la capacidad de endeudamiento. Entre más aumente este último, más presionará hacia déficit posteriores y por consiguiente hacia la detención de menor disponibilidad de reservas para efectuar intercambios y cumplir con los compromisos internacionales.³¹

En los modelos de demanda interna postkeynesianos, suponiendo pleno empleo, la inflación es producto de un exceso de ingresos distribuidos. Así, el saldo de la Cuenta Corriente de la balanza de pagos (CC) corresponde a la diferencia entre el ingreso (Y) y la demanda interna (DI). La determinación de uno y otra dependen de las políticas presupuestales y de la tasa de interés; los niveles de exportación e importación varían en función del control de la demanda interna o del estímulo o de la reactivación de la oferta [...] En el modelo de doble déficit de Chenery, las necesidades de capital pueden definirse *ex ante* a partir del déficit comercial (M-X) o de la balanza interna (I-S). *Ex post* necesariamente hay equilibrio.³²

$$CC = X - M = S - I = Y - DI \quad (3)$$

Cabe mencionar que el modelo expuesto no corresponde en sentido estricto con un enfoque monetarista ortodoxo, cuyo punto focal de análisis es la inflación y no el desequilibrio externo, donde el

31 Esta afirmación podría refutarse parcialmente si el endeudamiento hubiese servido para aumentar la disponibilidad de recursos para la producción de periodos posteriores, en cuyo caso esa nueva producción adicional, derivada del endeudamiento, hubiese permitido el pago de la deuda contraída anteriormente.

32 Hugon, Philippe. "Ajustement dans les pays en developpement", en Greffe, X. *Et.al. Encyclopedie Economique*, Economica, París, p.2017.

incremento generalizado de precios es resultante exclusivo de la variación de la emisión monetaria efectuada por los gobiernos. Así, el enfoque del FMI para el diseño de sus programas de estabilización (llamado de programación financiera), es considerado por la propia Institución como ecléctico. El FMI señala:

[...] que el dinero o la política monetaria desempeñe un papel importante en la determinación de los ingresos de la balanza de pagos y también en el diseño de los programas de ajuste, no implica que los programas de ajuste del FMI sean necesariamente de carácter monetarista.³³

Por su parte, el modelo standard (*Revised minimum standard model*) empleado por el Banco Mundial, es una variante del señalado, en el cual se hace abstracción de la paridad y de los precios relativos.³⁴ “Los desequilibrios se explican por el hecho de que los países *viven por encima de sus medios*. Exceso de propensión a consumir o a invertir se traducen por una excesiva demanda *ex ante*”.³⁵ (1990)

Esta perspectiva del Banco Mundial es compatible con la del FMI, el cual parte de la definición keynesiana básica del ingreso en economía cerrada:

$$Y = C + I \quad (4)$$

Y = Ingreso

C = Consumo

I = Inversión

Si clasificamos el consumo y la inversión en público y privado, la igualdad es la siguiente:

33 Fondo Monetario Internacional. *Theoretical Aspects of Fund-Supported Adjustment Programs*, Washington, septiembre de 1987 (tomado de traducción libre de Benilde Morfin, Centro de Investigación Observatorio Social, Universidad de Guadalajara).

34 Se le llama precio relativo a la relación entre el precio de un bien, servicio, sector, factor, etc., en relación con otro de su misma índole. Por ejemplo, en términos de precios relativos de los factores, si los salarios suben en mayor proporción que el costo del capital, se afirmará que hay un crecimiento del precio relativo del trabajo, lo que teóricamente conduciría a una mayor inversión en capital físico y menos en contratación de trabajadores. Al contrario, si los salarios crecen en menor proporción que el precio del capital, el empleo aumentará, por la mayoría de su precio relativo frente al capital.

35 Hugon Philippe. *Op. cit.*, p. 2030.

$$Y = C_p + I_p + C_g + I_g \quad (5)$$

Donde p y g denotan al sector privado y al gobierno, respectivamente.

Al incorporar al sector externo de la economía, se contabilizan como ingreso las exportaciones (X) y se restan las importaciones (M):

$$Y = C_p + I_p + C_g + I_g + X - M \quad (6)$$

De lo anterior se deduce que:

$$Y - X + M = C_p + I_p + C_g + I_g$$

O sea:

$$-X + M = C_p + I_p + C_g + I_g - Y$$

Es decir

$$X - M = Y - (C_p + I_p + C_g + I_g) \quad (7)$$

En otras palabras, el superávit externo es igual al ingreso del país menos el consumo y la inversión que hagan el sector privado y el gobierno. Por el contrario, si la suma de consumo e inversión es superior al ingreso (lo cual puede implicar un ahorro insuficiente con relación a la inversión), la única forma de saldar el excedente de consumo más inversión, es por la vía de déficit externo. Tal déficit es el primer asunto a corregir ante los riesgos de insolvencia de pagos. ¿Cómo hacerlo? A través de reducciones en el consumo y la inversión del sector público (ajuste presupuestal) y del consumo privado (restricciones salariales e impuestos). La inversión privada, en cambio, debe ser compensada mediante liberalizaciones de mercados (tasas de interés, privatizaciones, desregulación), para establecer cadenas virtuosas de

Ahorro → Inversión → Producción → Ingreso → Ahorro

Si a pesar de todo se mantienen los déficit, se requiere un cambio en la composición de la demanda, sustituyendo demanda interna por externa. ¿Cómo? A través de devaluaciones. Al mejorar la competitividad de la moneda aumentará la demanda externa de bienes nacionales (le serán más baratos a los extranjeros), en tanto que disminuirá la demanda interna de bienes importados (serán más caros a raíz de la devaluación). Una medida alternativa sería la restricción a las importaciones, pero de acuerdo con el enfoque del FMI y del Banco Mundial, esto generaría ineficiencia, al proteger al agente menos productivo.³⁶

Cabe señalar que los modelos del FMI y del Banco Mundial han tendido a compatibilizarse, con base en los supuestos de que la velocidad de circulación de la moneda y la oferta interna de bienes son estables en el corto plazo. A partir de ello, que el déficit sea provocado por oferta monetaria o por exceso de demanda efectiva implica, en cualquier caso, una ajuste a la baja en los niveles de demanda agregada.

Al vincular los modelos presentados con el principio básico del monetarismo, que señala a la oferta de dinero (moneda) como causante de la inflación, y se explican las modificaciones de esta oferta monetaria (VOM) como resultado de la variación de las reservas de divisas (VR) más el crédito interno que genera el gobierno (CI), entonces:

$$\text{VOM} = \text{VR} + \text{CI} \quad (8)$$

Por lo tanto:

$$\text{VR} = \text{VOM} - \text{CI} \quad (9)$$

En otros términos, la reserva de divisas aumentará cuando la oferta monetaria rebase al crédito interno. El aumento de las reservas re-

36 Como una lógica alternativa a la enunciada, Hewitt señala que el peso del ajuste podría ser redistribuido de otra forma en la población: "Los déficit presupuestales del Estado podrían atacarse, por ejemplo, aumentando los impuestos a las riquezas, en tanto que el déficit en balanza de pagos podría reducirse limitando la importación de bienes de lujo más que los básicos. El que unas u otras medidas se tomen depende de las posibilidades de diferentes grupos de defender sus propios intereses". Hewitt. *Op. cit.*, p. 8.

querirá entonces de una política crediticia rígida (por ejemplo, a través de los "cortos" del Banco del México).

Sustituyendo esta relación con respecto a (2), (3) y (8) resulta:

$$Y - (Cp + Ip + Cg + Ig) + EEN = VOM - CI \quad (10)$$

Conforme a esta ecuación, se concluye que la demanda interna ($Cp + Ip + Cg + Ig$) rebasará a la suma de ingreso y endeudamiento externo neto, cuando el crédito interno rebase la oferta monetaria. Entonces se reducirán las reservas internacionales. Por consiguiente, el crédito interno determinará el saldo de la balanza de pagos.³⁷

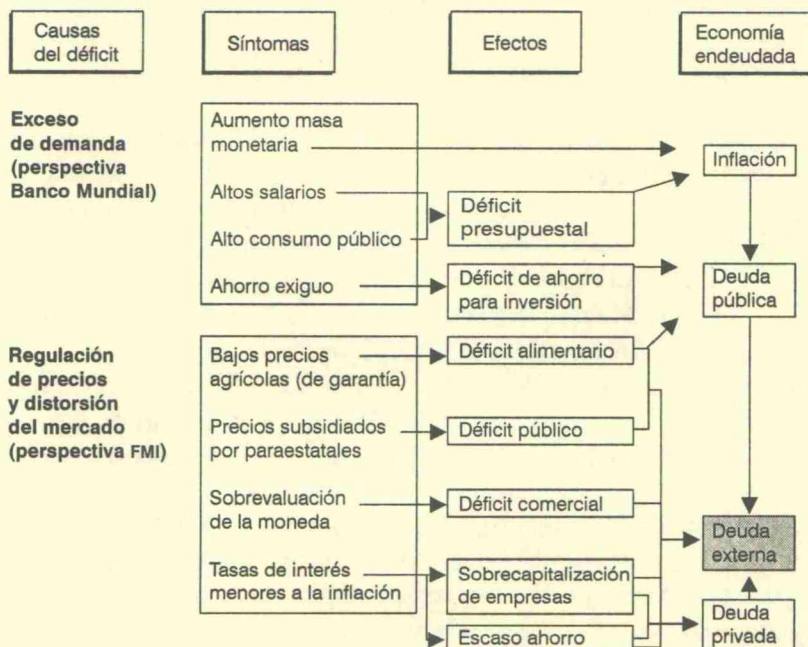
Evidentemente, la discusión sobre la dolarización de las economías en la función de reserva de valor de la moneda, lo que plantea es restringir la variación en la oferta monetaria a la variación en las reservas de divisas y, con ello, evitar que el crédito interno genere desequilibrios posteriores en balanza de pagos y su consiguiente generación de crisis recurrentes.

Conforme al esquema siguiente, las políticas de alta intervención (gasto) del Estado, los controles de precios, la promoción salarial y el desaliento al ahorro (por bajas tasas de interés reales) generan un incremento del consumo que no se corresponde con el de la producción. Por consiguiente se genera inflación, crecimiento de importaciones, reducción de exportaciones, un gasto público no compensado con suficiente financiamiento interno, deuda y crisis. Por si fuera poco, los estímulos públicos son ineficientemente asignados, no llegan proporcionalmente al nivel de necesidad o de potencialidad productiva de ellos y, por ende (junto con el efecto de la inflación), se distorsiona aún más la distribución del ingreso.

La deuda pública constituyó entonces el elemento detonador inmediato del establecimiento de las políticas de estabilización y ajuste estructural. El servicio de la deuda se hizo impagable desde inicios de los años ochenta y la estabilización dio lugar a las renegociaciones que permitirían retomar el pago de intereses, el alargamiento de plazos en los pagos y el acceso a nuevos capitales para financiar la propia deuda (autonomización de la deuda). El impacto social de la magnitud de la deuda será tratado en el segundo capítulo.

37 Valencia. *Op. cit.*, p.38.

Diagrama 4
Origen de la crisis de la deuda, según las IFI



FUENTE: Tomado de Hugon, Ph. *Op. Cit.*, p.2019.

2.2. Las propuestas de solución

Frente al agotamiento de las estrategias económicas desarrolladas hasta los años setenta, basadas en los análisis de *promoción a la demanda*, surgió su antítesis como forma predominante de pensamiento, es decir, la definición de políticas desde el lado de la *oferta*. Las preguntas se trasladan de las correspondientes a cómo aumentar la demanda de bienes de la sociedad a las de cómo estimular la oferta. La respuesta es natural: *i*) estimular la inversión por la vía de la desregulación económica por parte del Estado, *ii*) quitar las rigideces del sistema económico, tales como las barreras a las inversiones externas, tanto productivas como especulativas; *iii*) flexibilizar el mercado de trabajo y, en suma, interfiriendo menos el Estado con el libre juego de las fuerzas del mercado.

Las crisis de los países endeudados fueron tratadas con las IFI (principalmente el FMI y el Banco Mundial), las cuales diseñaron los esquemas de recuperación de los países afectados, con base en las escuelas de pensamiento que privilegiaron el lado de la oferta. El eje de sus acciones se ha establecido por medio de los programas de ajuste estructural.

Las IFI cumplieron el papel de restructuradores de las economías subdesarrolladas, en virtud de los acuerdos de Bretton Woods y un poco después, en 1947, del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT).

Al paso del tiempo el FMI se convertiría en el garante de los equilibrios de las relaciones económicas internacionales, en tanto que el Banco Mundial se convertiría en la institución financiadora de proyectos de desarrollo, especialmente para los países del tercer mundo. Por su parte, el GATT se orienta a la promoción del libre comercio, a partir de principios como el de la cláusula de *nación más favorecida*, la abolición de cuotas al comercio y la prohibición del *dumping* (exportaciones a precios inferiores a los costos de producción). En 1995 el GATT se transformó en la Organización Mundial del Comercio, en el marco de una sustitución de las negociaciones mundiales por bloques regionales (TLC, APEC, Unión Europea, OCDE, Mercosur, entre otros).

Los supuestos implícitos son los comunes a toda la tradición neoclásica: por una parte el mercado es un espacio de interacción de ofertas y demandas entre productores y consumidores; por otra, la tendencia natural al equilibrio puede ser impedida por la presencia de externalidades negativas, entre las que destaca la intromisión del Estado. Esto es más relevante cuando la acción de este último ha producido los encadenamientos perversos que llevaron a la crisis de la deuda.

¿Cómo enfrentar la crisis? Recuperando el papel que cada uno de los agentes económicos debe tener asignado. El del Estado debe limitarse a la gestión de los bienes públicos puros, entendidos como aquellos que son indivisibles, dónde la utilidad otorgada a un consumidor no reduce la de los demás y la asimilación de los costos es colectiva. En suma, se trata de las actividades no asimilables por parte del sector privado. Cabe mencionar que en las actuales for-

mas de organización económica es difícil encontrar, salvo en el caso de la defensa nacional y el ejemplo clásico de los faros de los puertos, bienes públicos puros. Los ejemplos tradicionalmente utilizados, como la electricidad, las carreteras, el correo, los servicios municipales o la seguridad pública ya han pasado en su mayor parte a la lógica mercantil.

De acuerdo con esta concepción, el principio básico es el de la racionalidad superior de las decisiones privadas autónomas sobre las públicas, para que “[...] los agentes puedan aplicar sus ‘comportamientos racionales’, es decir, que los consumidores sean capaces de escoger siempre la mejor calidad al mejor precio y que los productores puedan incidir sobre sus factores de producción (capital y trabajo) en función de su productividad marginal, con el fin de asegurarles la mayor eficiencia y rentabilidad posibles, los precios relativos internos deben establecerse libremente con relación a los precios externos”.³⁸ El instrumento central para adecuar precios internos y externos es la paridad monetaria.

En otras palabras, para que los agentes puedan optimizar sus decisiones y los resultados de éstas, se deben retirar no sólo las barreras internas sino también las externas al libre funcionamiento del mercado:

Diagrama 5
¿En qué se basa la lógica del ajuste estructural entre agentes económicos (ajuste estructural en términos de mercado)?



38 Esta nota no expresa el pensamiento de Blardone sino que refiere su explicación sobre la lógica de las expectativas racionales. Tomado de Valencia. *Op. cit.*, 1996, p.139-140.

Las políticas del lado de la oferta se plantean una mejor asignación de recursos, por las vías de:

- ⇒ Modificación de precios relativos de factores y productos, conforme a la lógica del libre mercado: privatizaciones, flexibilidad laboral, eliminación de subsidios, cambios en los niveles y estructura fiscal, entre otros.
- ⇒ Estímulos a la generación de nuevos recursos mediante la desregulación, la liberalización comercial y financiera (en especial de las tasas de interés, favoreciendo con ello el rendimiento real positivo). Milton y Rose Friedman llegan a contrariar a los libres emprendedores formales al apoyar abiertamente la economía informal, con objeto de imponer la racionalidad individual a la del Estado.³⁹ Este último principio caracterizaría posteriormente a de Soto, al plantear en *El otro sendero* la revolución de los informales en Perú.

La operativización de las políticas propuestas por las IFI se traduce en las negociaciones crediticias de los países ante ellas. En particular, el Banco Mundial y el BID, cuentan con tres tipos de programas, descritos por John Ruthrauff, como:

- ⇒ Préstamos para proyectos que financian una gran variedad de obras grandes, como por ejemplo: sistemas de irrigación, mejoramiento educativo, carreteras y diques;
- ⇒ Préstamos de ajuste del sector, los cuales proveen fondos para la modernización de sectores de la economía, y
- ⇒ Préstamos para programas de ajuste estructural, los cuales implican modificaciones significativas en la política económica llevada a cabo por los países sujetos de tales ajustes.⁴⁰

39 Guillén. *Op. cit.* p. 58.

40 Ruthrauff, John. *Op. cit.*

3. De las propuestas al diseño de programas

Las políticas de ajuste estructural, en su sentido contemporáneo, comenzaron a aplicarse en Turquía, en 1980, estableciéndose objetivos de largo plazo impulsados por el FMI (a corto plazo se reconocen los efectos negativos en términos de producción, empleo y, eventualmente, en cuenta corriente de balanza de pagos). Desde entonces, las han aplicado de manera recurrente la mayor parte de los países subdesarrollados y especialmente los más endeudados ante el exterior.

A lo largo de la década pasada se constituyó paulatinamente lo que Williamson llamó el Consenso de Washington, entre el Congreso Norteamericano, su Poder Ejecutivo, las IFI y prestigiosos académicos estadounidenses. El acuerdo con relación a los países endeudados ha sido, en términos generales, la promoción de las políticas de ajuste estructural en términos de mercado:⁴¹

La estabilización y el ajuste estructural son dos elementos separados, pero complementarios, del proceso de ajuste. La estabilización macroeconómica plantea la disciplina presupuestal y el control de la inflación. El ajuste estructural es la meta de largo plazo para impulsar a la economía en un camino de crecimiento. El ajuste debe ser sensible a las condiciones iniciales y a las capacidades institucionales.⁴²

Los planteamientos expuestos para implantar la lógica del ajuste estructural no han respondido, sin embargo, sólo a consideraciones técnicas. Como señala Hewitt:

El contenido de una reforma en las políticas está definido por la habilidad de diferentes grupos, al interior de los países involucrados en el ajuste, para promover y defender sus propios intereses, el poder de negociación de cada país en la arena política y económica internacional y la agenda política interna de los países acreedores

41 Guillén. *Op. cit.*, p. 89-90.

42 Velez, María Cecilia. "The social impact of adjustment operations", tomado de internet, www.worldbank.org/html/oed/14776.htm, 30/06/95 (traducción libre).

durante el periodo en que los programas de estabilización y ajuste están siendo implementados.⁴³

En todo caso, la secuencia estabilización → ajuste se mantiene, pero con formas particulares y variadas en función de los factores de poder mencionados por Hewitt.

3.1. Las políticas de estabilización

La estabilización económica constituye la premisa básica en el establecimiento de los Programas de ajuste estructural y se entiende como tal, la corrección de los desequilibrios fiscales y externos. El objetivo de la estabilización es doble: *i*) adecuar la participación económica del sector público a su capacidad real de obtención de recursos y *ii*) corregir los deterioros en balanza de pagos, particularmente en cuenta corriente, de los países que enfrentan dificultades de financiamiento externo.

Para la corrección de los déficit fiscales se emplean como instrumentos centrales los ajustes presupuestales a la baja y la elevación de los ingresos públicos mediante el incremento de las cargas tributarias (principalmente a través de impuestos al consumo, como el impuesto al valor agregado, IVA) y de los precios de los bienes y servicios públicos. A fin de equilibrar las cuentas externas se recurre a: *i*) la devaluación o a la libre flotación monetaria, *ii*) la reducción de costos reales internos, principalmente salariales, para favorecer la inversión extranjera directa y *iii*) el otorgamiento de estímulos para captar inversión de cartera, sobre todo mediante elevaciones a las tasas de interés.⁴⁴

Las políticas de estabilización se convirtieron en el eje central de las decisiones económicas de los países subdesarrollados en los años ochenta. En esa década se firmaron 271 acuerdos entre el FMI

⁴³ Hewitt, Ch. *Op. cit.*, p.4.

⁴⁴ Cabe mencionar que, con excepción de los préstamos destinados a los países más pobres (en especial, con ingresos per cápita inferiores a 905 dólares anuales), la mayor parte del resto de los créditos de las IFI se fijan a tasas de mercado, a precios reales. Por consiguiente, la capacidad de reembolso de los países deudores depende ampliamente de las coyunturas financieras internacionales.

y países en vías de desarrollo, el doble anual que en el periodo 1953-1979. Las negociaciones de los programas de estabilización se establecen sobre la base de que los préstamos se desembolsan en intervalos, de acuerdo con el cumplimiento de los condicionantes de política económica expuestos en el cuadro 5.

Cuadro 5
Políticas de estabilización

INSTRUMENTO	OBJETIVO
Reducción de déficit fiscal (disminución del gasto público (incluyendo subsidios) y aumento de sus ingresos)	Reducción de inflación Corrección de déficit del sector externo
Aumento de tasas de interés mediante baja en emisión inorgánica de moneda	Fortalecimiento de ingreso de capitales - Freno a sobrecapitalización - Impulso al ahorro
Devaluaciones	Corrección déficit externos: - Aumento del valor de las exportaciones, en moneda local - Modificación de términos de intercambio internos, en favor de bienes nacionales (efecto precio) - Reasignación de recursos hacia sectores competitivos internacionalmente - Mejora de la competitividad nacional
Renegociación de deuda externa	Corrección de déficit en balanza de pagos

El problema en caso del incumplimiento en la ejecución de las políticas de estabilización no se limita a la suspensión en los desembolsos del FMI sino al hecho de que el FMI representa el referente básico que da lugar a préstamos por parte de las demás fuentes de financiamiento: las otras instituciones financieras, los gobiernos acreedores y la banca privada internacional.

Los créditos otorgados por el FMI se dividen en aquellos sin condiciones ni necesidad de pago (por 25% de su cuota de suscripción al FMI) y cinco tipos de facilidades con condicionalidades (regulares, de extensión de fondos, especiales, para ajuste estructural y de mejoramiento de acceso al ajuste estructural).⁴⁵

45 Cfr. Ruthrauff, pp. 50-51.

Regulares

- ❖ Giro de crédito a plazos o porciones (3.5 a 5 años). Implica el cambio de políticas económicas del país afectado, con el fin de corregir desequilibrios en balanza de pagos (particularmente en cuenta corriente)
- ❖ Contingente (Standby, 3.5 a 5 años): Adicionalmente al anterior, implica que el deudor cumpla criterios de rendimiento. Los préstamos se desembolsan a plazos, conforme al cumplimiento de los criterios, los cuales abarcan políticas crediticias, restricción a financiamientos efectuados por parte del público y aumento en las reservas de divisas de los Bancos Centrales.

De extensión de fondos (4.5 a 10 años)

- ❖ Se formulan a raíz de problemas en la estructura productiva y del comercio exterior de los países. En estos casos se complementa el préstamo con el ajuste estructural acordado con otras IFI. Los criterios de desembolso de fondos son más rígidos que en el caso de los préstamos contingentes.

Especiales

- ❖ Acuerdos sobre facilidades compensatorias y contingentes (3.5 a 5 años), para países exportadores de granos.
- ❖ Almacenamiento de contingencias (3.5 a 5 años), para países con convenios internacionales de granos.
- ❖ De acceso a largo plazo. Adicional a los préstamos contingentes, que sustituye préstamos previos.
- ❖ Asistencia de emergencia.

Para ajuste estructural (5 a diez años)

- ⇒ Sustitución de préstamos previos para los países más pobres, conjuntamente con un programa de ajuste estructural con otras IFI.

De mejoramiento de acceso al ajuste estructural (5 a diez años)

- ⇒ Implica una vigilancia continua del FMI, con criterios de rendimiento semestrales.

La enorme relación entre el Banco Mundial y el FMI, así como el contexto de relaciones económicas y sociales en que se encuentran y la compatibilidad de sus percepciones económicas, han dado lugar a que las propuestas de estabilización y ajuste estructural se complementen poco a poco, conforme se han extendido los tratamientos de ajuste en los países subdesarrollados, en particular los deudores del sistema financiero internacional. Sin embargo, los puntos de vista del FMI y el Banco Mundial no proceden del mismo acervo teórico, particularmente en cuanto a la estabilización de la balanza de pagos.

3.2. Las generaciones de ajuste estructural

El ajuste estructural, en cuanto meta de largo plazo incluyó originalmente, en las llamadas políticas de ajuste estructural de primera generación, dos aspectos fundamentales: *i*) la reducción de la participación directa del Estado en la actividad económica y *ii*) la desregulación de los mercados internos y la liberalización de los externos.

Los deterioros sociales que se constató, acompañaron la aplicación de estas políticas, así como su puesta en marcha en sociedades altamente concentradoras del ingreso, implicaban la generación de riesgos sociales y el aumento de capacidad ociosa en las economías ajustadas. En tales circunstancias, de acuerdo con la terminología propuesta por el Fondo de las Naciones Unidas para

la Infancia (UNICEF) en los años ochenta (el *ajuste con rostro humano*) y mediante la aplicación de los principios lógicos de la teoría del capital humano, las IFI extendieron su ámbito de acción a las políticas sociales (políticas de ajuste de segunda generación). Éstas se dirigieron especialmente a familias y grupos sociales en extrema pobreza y a grupos afectados de manera directa por los efectos sociales nocivos que generaron a corto plazo las políticas de ajuste existentes desde su primera generación. La aplicación de las políticas sociales parte de una concepción de causas individuales y no sociales de la pobreza. De tal modo que el ataque a la pobreza se efectuaría “invirtiendo en el hombre”, para que sea más productivo y obtenga mayor ingreso. En caso de que la inversión en salud, educación o alimentación no se traduzca en mayor productividad, la inversión será considerada como un fracaso.⁴⁶ De igual modo, en caso de que un aumento en la productividad no se traduzca en mayor ingreso, dados los juegos de poder entre agentes económicos, ello ya no sería asunto de la política social en los términos del ajuste estructural. Las políticas sociales de ajuste se encuentran así desvinculadas de las relaciones entre los condicionantes económicos, políticos y aun sociales de esas mismas políticas.

El alcance del ajuste se ha extendido a más esferas, por medio de lo que podrían denominarse políticas de ajuste de tercera generación. En particular resaltan:

- ⇒ La incidencia de los programas de ajuste ya no en ventas sino en concesiones gubernamentales de servicios públicos a empresas privadas, especialmente en los servicios básicos para la producción (electricidad, gas, agua, transporte, almacenamiento, comunicaciones) y algunos para los hogares y las ciudades (limpieza o servicios de seguridad privados).
- ⇒ La valoración mercantil de los impactos ambientales derivados de determinadas actividades económicas y los mecanismos, igualmente mercantiles, para premiar la preservación ecológica o castigar su deterioro. Cabe mencionar que estos

46 Resulta notable en este sentido el cuestionamiento hecho por Vivienne Forrester: “¿es ‘útil’ una vida que no le da ganancias a las ganancias?, que a su vez es eco de ¿es necesario ‘merecer’ la vida para tener derecho a vivir?” Forrester, V. *El horror económico*, FCE, México, 1997.

Cuadro 6
Reformas estructurales y sectoriales

INSTRUMENTO	OBJETIVO
PRIMERA GENERACIÓN	
<p>Promoción del ahorro y la inversión privadas (desregulación pública).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Liberalización de precios de bienes y servicios. - Reducción de subsidios. - Reducciones impositivas. - Reducción de salarios reales. 	<p>Ubicar precios de equilibrio y, por ende, impulsar el crecimiento económico.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar asignación de recursos (hacia factores y sectores competitivos). - Aumentar ahorro e inversión.
<p>Liberalización del sector externo (comercio e inversión).</p>	<p>Aumentar eficiencia y competitividad.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reorientar la producción en favor de la exportación.
<p>Expansión de infraestructura (privatizaciones) y capacidades institucionales (asesoramiento de IFI).</p>	<p>Establecer bases para crecimiento sostenido, reducción de la pobreza y mejor distribución del ingreso.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reducir derroche y desperdicio en uso de recursos. - Generar formas administrativas más eficientes.
<p>Impulso y liberalización de mercados financieros diversos (incluyendo mercado de dinero).</p>	<p>Favorecer la captación de capitales.</p>
<p>Flexibilización del mercado de trabajo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eliminación de barreras a la entrada y salida de trabajadores (facilitar y reducir costos de contrataciones y despidos). - Liberalización de horarios laborales y salarios. - Movilidad de los trabajadores. - Restricción a la presencia sindical. 	<p>Mejoría de la competitividad laboral y empresarial.</p> <p>Corrección de precios relativos de los factores.</p>
SEGUNDA GENERACIÓN	
<p>Aumento del capital (humano) de los pobres (políticas sociales focalizadas).</p>	<p>Reducir la pobreza, en especial la extrema.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Redistribuir el ingreso a favor de zonas rurales mediante programas de apoyos familiares y locales de alimentación, educación, salud y vivienda. - Reducir protección a grupos privilegiados, considerando a éstos como los <i>no pobres</i>.
TERCERA GENERACIÓN	
<p>Concesiones de servicios públicos a sector privado</p> <p>Regulación mercantil de la incidencia de las actividades económicas sobre el medio ambiente.</p> <p>Autonomía del poder judicial y descentralización operativa del gobierno.</p>	<p>Eficientar la prestación de servicios públicos a nivel local, regional y nacional.</p> <p>Compensar la liberalización de la inversión en términos de su sustentabilidad ecológica.</p> <p>Reducir niveles de corrupción y acercar el uso de recursos a los universos de población objetivo.</p>

aspectos son comúnmente compensatorios de procesos de desregulación a las inversiones.

- ⇒ La asociación de las políticas de ajuste con la reforma del Estado, entendida ya no solo como la reducción del papel productivo del sector público, sino como su reconfiguración en términos de los papeles jugados por: i) el Poder Judicial, a raíz de que parte de los fracasos de las políticas de ajuste se originan por la corrupción en los países donde éstas se aplican, y ii) los gobiernos municipales o locales y estatales o departamentales, frente a los poderes centrales, especialmente el ejecutivo. En este último sentido, la descentralización, sobre todo en tareas operativas, ha sido una de las mayores preocupaciones de las IFI en los últimos años.

Generalmente, las reformas de carácter estructural son acompañadas de otras de carácter sectorial, mediante proyectos y préstamos como el sistema bancario, la seguridad social, el sector agropecuario, el industrial y la estructura fiscal.

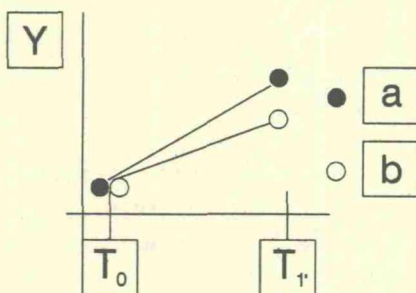
3.3. Las instituciones financieras internacionales (IFI) como abanderadas del ajuste

En su discurso, las IFI expresan como su objetivo central el logro de mayores niveles de bienestar, por la vía del crecimiento y una mejor distribución del ingreso. De hecho, en el caso del Banco Mundial esto se expresa en su lema: “Por un mundo sin pobreza”.

Conforme a los análisis del Banco Mundial el “efecto crecimiento” es mayor al “efecto distribución” en su incidencia sobre la pobreza. Esto significa que una sociedad que decrezca, aunque sea más igualitaria, tendrá mayor pobreza que una que crezca sostenidamente, aunque sea más desigual. Por consiguiente, para abatir la pobreza se deben de priorizar las políticas que impulsen el crecimiento sobre aquellas que sin hacerlo promuevan una mejor distribución de la riqueza.

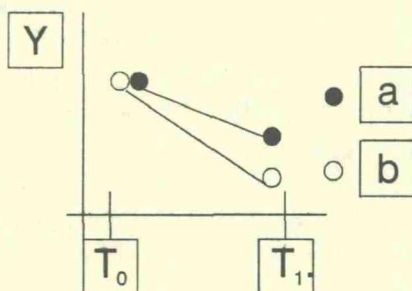
Lo anterior puede ilustrarse con el ejemplo de dos individuos (a y b) que ganan igual ingreso ($Y_a = Y_b$) en un mismo momento (t) y, un tiempo después (t_1) ambos ganan más, pero si el individuo "a" aumenta su ingreso en mayor proporción que "b", la situación será mejor para ambos, aunque la evolución entre t y t_1 haya generado desigualdad. En otros términos, en ciertas condiciones, la desigualdad se puede acompañar de mejoría para todos: ⁴⁷

Gráfica 1



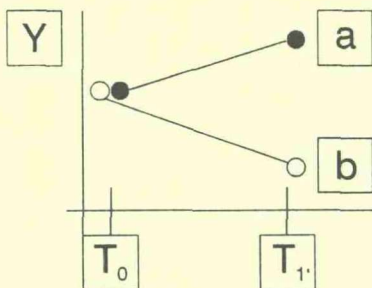
Conforme a un razonamiento similar, la desigualdad puede implicar el deterioro del nivel de vida de ambos individuos (gráfica 2), o la mejoría en el de uno de ellos y el deterioro del otro (gráfica 3).

Gráfica 2



47 Cfr. Salama, Pierre y Jaques Valier. *Pauvretés et inégalités dans le Tiers Monde*, La Découverte, París, 1994.

Gráfica 3



Evidentemente la tercera situación es la constatada en la mayor parte de los casos. Por lo general la desigualdad se acompaña con el deterioro del nivel de vida para los perdedores, así como de una significativa mejoría para los ganadores.

Ante esta constatación, el propio Banco Mundial reconoce la necesidad de promover una mejor distribución de la riqueza, debido a que su concentración obstaculiza el crecimiento y por esa vía limita la reducción de la pobreza. Es decir, según esta interpretación, la concentración no juega directamente un papel tan importante en las situaciones de pobreza como el papel indirecto que le corresponde al limitar el crecimiento.

Por otra parte, aún en la interpretación del Banco Mundial, el crecimiento no basta, sino que debe ir acompañado con una mayor participación de los pobres en dicho crecimiento. Si en nuestro ejemplo de la gráfica 1 el individuo "b" no mejora su ingreso, entonces habrá crecimiento pero no una reducción de la pobreza.

Para la participación de los pobres se propone como eje de políticas sectoriales la fijación de prioridades en favor de las actividades que proporcionen mayores empleos a los pobres. Es decir, a sectores intensivos en fuerza de trabajo no calificada, como se presentan en los casos de las maquiladoras y en la producción agropecuaria de exportación. En este tipo de sectores debe favorecerse mayormente la desregulación y la inversión privada, con objeto de que más pobres sean contratados.

3.4. ¿En qué se fundamenta el Banco Mundial?

Frecuentemente se argumenta que los programas de ajuste (sobre todo los de corte sectorial) se diseñan conforme a las circunstancias específicas de cada país.⁴⁸ Sin embargo, dado que las bases de pensamiento que originan dichas políticas parten de la lógica de comportamientos individuales que hemos explicado, los principios de aplicación son similares en la mayor parte de los casos.

De acuerdo con los criterios del Banco Mundial,

[...]un planteamiento integrado que combine estabilización macroeconómica y cambio estructural, con un adecuado gasto público en los sectores sociales, mecanismos para elevar las calificaciones de los trabajadores y una red de políticas de seguridad, ofrece la mejor esperanza para promover el crecimiento y reducir la pobreza.⁴⁹

Ma. Cecilia Velez, del Banco Mundial (*op. cit.*), efectuó un estudio de 33 países, de los cuales 23 habían aplicado programas de ajuste estructural y encontró que de esos 23, en la mayor parte se había reducido la pobreza (la relación se obtuvo a través de un análisis de las variaciones en los niveles de pobreza con respecto a las variaciones en el crecimiento de la producción). Lo que no se aborda es el hecho, deduciendo sus propios datos, de los diez países en que no se hizo el ajuste, la pobreza se redujo en ocho. Es decir, podría concluirse que la pobreza se reduce más cuando *no* se aplican este tipo de políticas. Además, la autora reconoce que el decremento fue muy pequeño en los casos exitosos de ajuste.

Hewitt, del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), precisa los resultados del seguimiento a programas de ajuste, indicando que en los casos al menos relativamente exitosos de ajuste, éstos no se han aplicado de

48 Estas especificidades sectoriales y nacionales constituyen un avance en la lógica de los *ajustes estructurales de segunda generación*, aunque partan de la misma lógica mercantil del conjunto de las políticas de ajuste. "Los préstamos de ajuste sectorial privilegian, más que los préstamos macroeconómicos, el repunte de la producción y la reconstitución de sectores prioritarios. Los programas deben ser menos estandarizados y más 'cortados a la medida'" (Ph. Hugon, 1990).

49 *Idem.*

forma ortodoxa, sino incorporando mecanismos de regulación pública, como es el caso de los controles de precios.⁵⁰

Por su parte, el mismo Banco Mundial reconoció, en su informe de 1994, que una tercera parte de sus operaciones registró resultados insatisfactorios al ser terminadas:

De las operaciones evaluadas, el Banco estima que al finalizar los desembolsos de los préstamos, solamente 44% de éstas mantendrán sus beneficios durante la fase operativa, mientras se paga el préstamo. De acuerdo con una evaluación hecha en 1994, las metas de desarrollo institucional fueron alcanzadas en sólo 39% de las operaciones; sin embargo, esto significó un adelanto, ya que el promedio en los cinco años anteriores fue de 31%.⁵¹

Cuadro 7

Los resultados sociales del ajuste en términos del Banco Mundial

NÚMERO DE PAÍSES	CON AJUSTE ESTRUCTURAL	SIN AJUSTE ESTRUCTURAL
Redujeron pobreza	15 (65.2%)	8 (80%)
Aumentaron pobreza	8 (34.8%)	2 (20%)
Redujeron índice Gini *	9 (39.1%)	
Aumentaron índice Gini *	14 (60.9%)	

* El índice de Gini fue el indicador utilizado para medir concentración del ingreso. A menor valor la distribución del ingreso es más equitativa.

Como el ajuste estructural se ha acompañado frecuentemente de pobreza y de concentración del ingreso, el Banco Mundial propuso la aplicación simultánea de políticas sociales focalizadas hacia la población más pobre y hacia los afectados directos por las políticas de ajuste (como los trabajadores del sector público despedidos).

Los beneficios sociales que teóricamente acarrea el ajuste estructural se deben en gran parte al control de la inflación que se logra con estas políticas. Efectivamente, la inflación es un fenómeno concentrador del ingreso y empobrecedor de las sociedades, que

50 Hewitt. *Ibidem* p.4.

51 Informe Anual del Banco Mundial, 1996, p. 30-32, tomado de Ruthrauff. *Op. cit.*, p. 16.

no había sido planteado como una variable relevante a combatir en los análisis keynesianos (éstos surgieron a partir de la deflación en que se encontraba el mundo industrializado a raíz de la crisis de 1929). Si se genera un proceso inflacionario agudo en un país, quienes dispongan de capitales financieros podrán orientarlos hacia mercados en donde encuentren tasas de interés o ganancias positivas en términos reales, al tiempo que sus acervos les permitirán resguardarse de los incrementos de precios. En cambio, quien no dispone de ahorros, capacidad de generarlos, ni acervos previos, sufrirá de lleno el impacto de la inflación y, por ende, también reducirá su propensión al ahorro, lo que a su vez redundará en un deterioro de la inversión o aumento de la deuda y una caída de la actividad económica o un desequilibrio financiero.

En este sentido, la lucha frente a la inflación es totalmente válida en términos sociales. El problema es que de acuerdo con las interpretaciones "del lado de la oferta", la inflación se produce precisamente por las políticas previas, que generaban demanda sin que se contara con un respaldo productivo correspondiente. Al ser el Estado el emisor básico de la moneda, si éste la genera sin un respaldo productivo previo (del lado de la oferta), la emisión estimularía una demanda sin su contraparte correspondiente de bienes y servicios, por lo que generaría inflación. En otros términos, el gasto público es responsable de la inflación y, por consiguiente, para que ésta sea controlada, se requiere reducir el presupuesto público excesivo (déficit fiscal).

3.5. Oportunidades y riesgos de los ajustes

Los programas de ajuste estructural entrañan efectivamente una forma de enfrentar una situación crítica. En tal sentido el juicio a estas políticas no puede limitarse al cuestionamiento de las mismas, comparando la situación previa a la crisis con la situación posterior a la puesta en marcha de las políticas. En otros términos, las IFI cuentan con argumentos válidos cuando afirman que la situación sería peor si no hubiera existido el ajuste.

Cuadro 8
Oportunidades y riesgos del ajuste estructural

	MEDIDA	OPORTUNIDAD	RIESGO
1	Control de la oferta monetaria.	Reducción de la inflación.	Reducción del gasto social y de la promoción económica.
2	Restricción del crédito.	Freno al endeudamiento privado.	Quiebra de empresas insolventes y reducción de la inversión.
3	Alza de las tasas de interés.	Promoción del ahorro interno.	Desplazamiento de la inversión productiva a la financiera. Desestímulo a la producción. Obstáculo al desarrollo de programas de largo plazo. Aumento de cartera vencida.
4	Liberalización de mercados financieros.	Ingreso de capital financiero para compensar déficit en cuenta corriente de balanza de pagos.	Estímulo a la especulación y a la concentración de la riqueza. Fuga masiva de divisas.
5	Liberalización comercial externa.	Beneficio para el consumidor.	Castigo para el productor de mercado interno no competitivo.
6	Eliminación de controles de precios y subsidios.	Estímulos a la oferta privada y a la producción. Mejor asignación de recursos.	Aumento de inflación y concentración del ingreso. Generación de precios y ganancias mono y oligopólicas.
7	Reorientación de recursos a la agricultura.	Aprovechamiento de ventajas comparativas.	Desprotección de sectores con altos encadenamientos.
8	Aumento de precios en bienes y servicios públicos.	Equilibrio fiscal del Estado.	Aumento de inflación y concentración del ingreso.
9	Saneamiento (equilibrio) de finanzas públicas.	Reducción de llamados al endeudamiento público o al gasto público inflacionario. Reducción de prácticas derrochadoras y/o corrompidas.	Atención orientada a compromisos financieros preestablecidos y a políticas compensatorias. Freno a estrategia de desarrollo de mediano y largo plazos.
10	Devaluación.	Equilibrio en balanza comercial. Eliminación de "mercado negro" de divisas.	Aumento de inflación, las fugas de divisas y las tasas de interés. Reducción en formación de capital fijo (altamente dependiente de las importaciones). Sobreoferta de bienes primarios y commodities para exportación, perjudicando términos de intercambio. Efecto redistributivo del ingreso en favor de quienes contaban con recursos económicos para anticiparse a la devaluación.
11	Reducción de salarios reales.	Incentivo a la inversión y contratación de trabajadores.	Aumento en la oferta de trabajo (por pauperización del hogar) y disminución del nivel de vida per capita. Aumento de las actividades informales y/o ilegales.

Lo que cabe preguntarse es si el ajuste que se realizó fue el correcto. En este sentido, las medidas integrantes de los esquemas aplicados presentan tanto oportunidades de beneficio colectivo, como riesgos de desintegración económica y social.

En la lógica de ajuste estructural que nos concierne, no es posible hacer una simple selección de las medidas cuyos beneficios consideremos superiores a sus costos o desechar aquellas que operen en sentido contrario. Ambas políticas se encuentran ligadas y la selección de una estrategia debe ubicar los efectos conjuntos de los niveles de aplicación de cada uno de los instrumentos. Además, algunas de ellas, pese al costo que implican, no son causa, sino resultado de problemas que frecuentemente no pueden ser controlados de otro modo, tal es el caso de algunas devaluaciones, como la registrada en México a fines de 1994 e inicio de 1995.

3.6. *Los "efectos secundarios"*

3.6.1. Producción y distribución

Las IFI reconocen que la aplicación de los programas de ajuste estructural implica deterioros en la actividad económica y sacrificios sociales en el corto plazo. No se ha logrado la ansiada estabilidad después de los "sacrificios de corto plazo". En casos como el de México se han establecido recurrentemente programas de ajuste estructural desde 1982, y hasta el fin del siglo no se advierte mayor fortaleza en las posibilidades de crecimiento estable, equitativo y con reducción de la pobreza.

En el plano internacional se confirman estas tendencias, los ajustes, aun en el largo plazo, han implicado mayormente bajas en los niveles de inversión e importaciones que los efectos previstos por las políticas: alza en el ahorro y las exportaciones.

En el Informe Anual del Banco Mundial de 1996 (*ibidem*) se argumenta que existen diversas variables que pueden retrasar el éxito de los ajustes: deficiencias en la infraestructura de comunicaciones y transportes, poca calificación de la mano de obra, entre otros aspectos.

Sin embargo, se defiende la necesidad de su aplicación con dos argumentos:

- ⇒ Tanto los costos económicos como sociales serían mayores si estos programas no se aplicaran.
- ⇒ Luego del ajuste estructural se lograría un crecimiento más rápido, sano y eficiente, que si no se aplicaran.

En cuanto al primer argumento, no son concluyentes los resultados de 20 años de aplicación. La comparación pura y simple de países con y sin ajuste estructural presenta en el terreno metodológico múltiples obstáculos. Por ejemplo, la comparación de unos y otros casos a través de variables *dummy* con una sola respuesta lógica para comparar los países, impide el análisis de la heterogeneidad intranacional existente, así como el tipo de impacto de las externalidades, positivas y negativas, que pudieron haber modificado el comportamiento en cada caso. Además de ello, a pesar de partir de diagnósticos similares (lo cual ya implica una relativización de la complejidad de cada país), la aplicación de los ajustes ha seguido ritmos y condiciones distintas en cada uno de los casos. El tratamiento de los “ajustadores” y “no ajustadores” necesariamente estará sesgado por esta complejidad. Por último, el ajuste implica un juego de fuerzas económicas a nivel internacional. Difícilmente se podrán encontrar países subdesarrollados (o tercermundistas), con economía de mercado, altamente endeudados y en crisis, que no hayan aplicado programas de ajuste estructural.

Debido a los sacrificios sociales que implican estos programas, se cuenta generalmente con un componente compensatorio de atención a la población más pobre y a la directamente afectada por las medidas comprendidas en el ajuste.

Estos programas también parten de una lógica circunscrita a criterios individuales y de mercado. Los beneficios de programas sociales insertos en la lógica de ajuste estructural dependen de las tasas de rentabilidad registradas por los participantes en dichos programas.

3.6.2. Bienestar social

La lógica de la oferta ha sido predominante en la definición de las políticas de ajuste estructural, pero en general no se han constatado

resultados exitosos en términos de bienestar social. Ante esto Boyer y Saillard plantean:

[...] la posibilidad de construir teorías más respetuosas de los límites de la racionalidad, de la delimitación de los fenómenos económicos en el ámbito de sociedades ricas en otros tipos de relaciones sociales, igualmente involucradas en las transformaciones que han marcado los auges y las crisis del capitalismo. [...] Mientras que las hipótesis de expectativas racionales traen al presente las consecuencias de las decisiones de mañana, un abordaje histórico hace depender el futuro del efecto ampliamente inintencional de las estrategias de hoy.⁵²

La relación racionalidad individual—relaciones sociales puede implicar una inconsistencia entre ambos elementos, es decir, un divorcio entre el comportamiento microeconómico y las condiciones de vida de la sociedad. Como lo señala James Tobin:

Sabemos que hay intercambios entre “eficiencia” e “igualdad”, para mencionar sólo una clase de importantes cuestiones distributivas. Quizá el PIB real pueda ser maximizado partiendo de un reino libre y sin impuestos al emprendedor, al talentoso, al ruin y al afortunado, dejando al débil, al ignorante y al ineficiente y al desafortunado a sus propios medios y a la caridad privada. Lo dudo, pero incluso si fuera cierto es una caricatura nada placentera de una “buena sociedad”.⁵³

3.6.3. Legitimidad social de las decisiones

Los programas de ajuste estructural son generalmente resultantes de negociaciones cupulares entre, por una parte, las máximas autoridades del poder ejecutivo de un país en crisis y, por otra, altos funcionarios de las IFI. De estos programas se derivan los elementos centrales de las estrategias de desarrollo por seguir durante un periodo determinado.

52 Boyer y Saillard, 1995, *op. cit.*, p.12.

53 Tobin, James. *Op. cit.*, p.39. Apoyando las dudas de Tobin, cabe mencionar que los análisis cepalinos argumentaron desde la década de los cincuenta la solución subóptima de Pareto que ofrecía el libre mercado para una economía periférica (Cfr. Rodríguez, Octavio. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, México, 1989.

Lo anterior conlleva una discusión sobre la soberanía nacional. Los esquemas nacionales de definición de estrategias de desarrollo pasan generalmente por la aprobación de los Poderes Legislativos e involucran múltiples actores a nivel federal, estatal y municipal. Si estos elementos se subordinan a la lógica de un Programa de ajuste estructural, los auténticos tomadores de decisión son los negociantes directos de estos programas. Si además de ello consideramos que las condiciones de negociación son generalmente adversas para el deudor, el agente de decisión en última instancia es la institución financiera, la cual en términos efectivos suplanta a los poderes nacionales como agente último de decisión. Obviamente, en el plano formal la decisión de firmar o no un préstamo de ajuste corre a cargo de los estados nacionales, que a su vez son jurídicamente considerados como los representantes de la sociedad y, por ende, es la sociedad de cada país la que acepta los ajustes. Es decir, se presenta un divorcio entre los fundamentos reales y los formales de la toma de decisiones económicas. En este sentido las sociedades se enfrentan al riesgo de ser dirigidas por una lógica económica autoritaria a pesar de que en los ajustes recientes se impulse una mayor democracia política formal.

A este respecto Hewitt señala los peligros de las condicionalidades a los países inherentes a los ajustes estructurales:

[...] pueden impedir el diálogo entre los actores sociales internos a los países y permitir la imposición de políticas técnicamente inadecuadas, dadas las condiciones sociales locales, o políticamente inaplicables o ambas a la vez.⁵⁴

3.7. El papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC)

Conforme a las estrategias del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, las OSC tienen un papel que jugar en las políticas de ajuste, principalmente en las de carácter social:

54 Hewitt. *Op.cit.*, p.5.

[...] compensando a los individuos desplazados por las reformas y satisfaciendo temporalmente necesidades básicas de los grupos excluidos del crecimiento, las redes sociales humanitarias (*safety nets*) actúan atemperando los costos políticos inmediatos de la implementación gubernamental de reformas radicales [...] en el largo plazo, estas redes tienen el potencial de fortalecer el desarrollo del capital humano, sobre todo entre los grupos sociales más desprovistos.⁵⁵

En este sentido, las OSC son consideradas como actores *ad hoc* para mitigar los efectos de las políticas de ajuste, no sólo a nivel social sino aún en el plano político.

Es preciso discutir al interior de las propias OSC cuáles son sus funciones en términos de interlocución con las IFI y de su búsqueda por incorporarse a propuestas alternativas, que partan de lógicas distintas a las hasta ahora enunciadas. Para ello, las OSC no sólo deben participar en el ejercicio de programas de las IFI (en particular los de ajuste estructural), sino participar en el diseño mismo de las políticas, de acuerdo con supuestos distintos a los tradicionales. Igualmente deben de participar en el ejercicio de los recursos, en el seguimiento de los programas y en la evaluación de los mismos.

Más aún, para que la participación de la sociedad civil sea efectiva, el diseño de las políticas debe ser concertado, no impuesto.⁵⁶

55 Velez. *Op.cit.*

56 *Cfr.* Hewitt. *Op. cit.*, p.20.

III. COMENTARIOS FINALES

Las políticas de ajuste estructural se han basado en el cambio de paradigma de la teoría económica que significó el fin del keynesianismo y del Estado del Bienestar. Sin duda, las políticas de ajuste en términos de mercado han representado la modificación más significativa en las concepciones del desarrollo del llamado tercer mundo, desde el establecimiento de las políticas desarrollistas de los años treinta.

No es posible analizar los impactos sociales de los ajustes sin contar con una noción clara sobre sus principios, contenidos y objetivos. Ésta fue la principal inquietud para escribir este capítulo. Un análisis crítico y participativo de las políticas derivadas de los ajustes debe considerar, a nuestro parecer, las argumentaciones esgrimidas por sus defensores, detectar su coherencia, su adecuación con realidades concretas, los grupos potencialmente beneficiados y perjudicados por su aplicación, entre otros aspectos. Para ello creemos necesario que la investigación tienda a precisar, con argumentos sólidos, las críticas a los fundamentos teóricos, a la adecuación entre estrategias económicas y objetivos sociales que plantean las IFI y a la puesta en práctica de políticas concretas por parte de los gobiernos. Definir los tres niveles permitirá precisar posibles interlocuciones en términos de cabildeo y de la utilidad de la investigación.

Consideramos que evaluar las políticas de ajuste estructural implica un ejercicio amplio, de análisis de articulación entre diversas políticas. De no hacerlo así, no se evaluaría el ajuste como tal, sino dos o tres instrumentos específicos del ajuste en el mejor de los casos o la aplicación de un instrumento a un caso particular en la perspectiva más restringida. En esta última opción, se podría incidir mayormente en una comunidad concreta o en el perfeccionamiento de algún instrumento puntual, que tendría que ser con relación a alguno de los utilizados en políticas sociales focalizadas, pero no se podría analizar la lógica esencial del conjunto del ajuste estructural ni las relaciones que necesariamente se establecen entre las distintas políticas que lo componen.

Lo anterior no implica negarse a ilustrar y profundizar en políticas sectoriales o en casos concretos. Tales enfoques permitirán refutar o validar las deducciones derivadas del análisis global. Sin embargo, si lo que se quiere es analizar el ajuste estructural, los análisis sectoriales deben acompañar y no sustituir su estudio.

El considerar en conjunto la lógica del ajuste tampoco implica que se tenga que concluir sólo en cuanto a los efectos generales sobre las sociedades, cual si fueran masas uniformes. Seguramente encontraremos beneficiados y perjudicados. Será fundamental ubicar diferencias del impacto del ajuste por género, origen étnico, grupos de edad y regiones. Para ello partimos de la hipótesis de que si una política estandarizada se aplica a poblaciones altamente diferenciadas, el resultado será una diferenciación mayor de esas poblaciones como resultado de tales políticas. La mayoría de quienes al inicio de su aplicación hayan gozado de condiciones privilegiadas para beneficiarse de su lógica de acción, habrán aprovechado el terreno preparado por dichas políticas. La mayoría de quienes no hayan estado en condiciones para operar en esa lógica, muy posiblemente se encuentren aún más distanciados de los beneficios de la lógica del mercado.

En suma, la racionalidad del mercado no existe. La racionalidad es y va mucho más allá de los cálculos mercantiles. Las simplificaciones son útiles e indispensables, pero al tornarse burdas han sesgado y generado formas discriminatorias hasta en muchas de las principales disciplinas del pensamiento.

Al igual que como inicié, podemos culminar este capítulo con palabras de Fernando Savater:

Muchos de los antihumanistas que acusan a la educación moderna de ser «demasiado» racional quieren dar a entender que menosprecia la intuición, la imaginación o los sentimientos. Pero ¿acaso es el exceso o más bien la falta de racionalismo comprender tan mal la complejidad humana?, ¿no es más bien la razón la que concibe la importancia de lo intuitivo, la que aprovecha la fertilidad de la imaginación y la cultiva —potenciándola social y personalmente unas veces, manipulándola artísticamente otras— la vitalidad sentimental? La razón conoce y reconoce sus límites, no su omnipotencia...⁵⁷

57 Savater, Fernando. *El valor de educar*, op. cit., p.134.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (1996). *Informe anual 1996*, Banco Mundial, Washington.
- (1996). *Poverty reduction and the World Bank*, Banco Mundial, Washington.
- (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un Mundo en Transformación*, Banco Mundial, Washington.
- BOYER y SAILLARD (dirs.) (1995). *Théorie de la régulation, l'Etat des Savoirs*, La Découverte, París.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN, INFORMACIÓN Y APOYO A LA CULTURA, A.C. (1998). *Educación, ética y economía en América Latina*, Jus/Centro Lindavista, México.
- CUADRADO ROURA, Juan R. (coord.) (1997). *Introducción a la política económica*, Mc Graw Hill, Madrid.
- DE BOISSIEU, Christian (1986). *Politique économique*, Economica, París.
- DE BRUNHOFF, Suzanne (1986). *L'heure du marché. Critique du libéralisme*, PUF, París.
- D'IRIBARNE, A. y J.F. DORTIER (1993). "La métaphore dévorante du marché", en *Sciences Humaines* (Hors serie, 3), Le marché: Loi du monde moderne?, París.
- DORTIER, J.F. (1993). "Le marché fictif et l'économie réelle", en *Sciences Humaines* (Hors serie, 3), Le marché: Loi du monde moderne?, París.
- DORNBUSCH, Rudiger y Stanley FISHER (1994). *Macroeconomía*, McGraw Hill, Madrid.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1987). *Theoretical aspects of found-supported adjustment programs*, Washington.
- FORRESTER, Vivienne (1997). *El horror económico*, FCE, México.
- GARCÍA REYES, Miguel, et al. (1997). *Ajuste estructural y pobreza*, ITESM/FCE, México.
- GREFFE, Xavier, et al. (eds.) (1990). *Encyclopedie Economique*, Economica, París.
- GUILLÉN ROMO, Héctor (1997). *La contrarevolución neoliberal*, Era, México.
- HEWITT, Cynthia (1994). *Structural adjustment in a changing world*, United Nations Research Institute for Social Development, (Briefing paper, 4), World Summit for Social Development.
- HUGON, Philippe (1990). "Ajustement dans les pays en developpment", en Grefe, Maraisse y Reiffers (eds.), *Encyclopedie Économique*, Economica, París.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (1997). *Encuesta Nacional de Empleo*, INEGI, México.
- JUDGE, George, et al. (1988). *Introduction to the theory and practice of econometrics*, J. Wiley & sons, Nueva York.

- LALLEMENT, Michel (1993). "La construction sociale de l'échange", en *Sciences Humaines* (Hors serie, 3), Le marché: Loi du monde moderne?, París.
- LUCAS, Robert (1998). "La ética, la política económica y la comprensión del desarrollo económico", en *Aspectos sociales y éticos de la economía*, Jus/Centro Lindavista, México.
- RODRÍGUEZ, Octavio (1989). *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, México.
- ROMÁN, Ignacio y Rodolfo AGUIRRE (1998). "Economía política y política social frente a la pobreza", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.) *Los rostros de la pobreza. El debate I*, ITESO/Universidad Iberoamericana, Guadalajara.
- RUTHRAUFF, John (1997). *Una introducción al Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional*, Centro para la Educación Democrática, Maryland.
- SALAMA, Pierre y Jaques VALIER (1994). *Pauvretés et inégalités dans le Tièrs Monde*. La Découverte, París.
- SALAMA, Pierre, et al. (1995). *Las nuevas políticas de ajuste en América Latina*, Universidad de Guadalajara/CEMCA, Guadalajara.
- SAMUELSON, Paul, et al. (1998). *Macroeconomía (con aplicaciones a México)*, McGraw Hill, México.
- SAVATER, Fernando (1997). *El valor de educar*, Ariel, México.
- SEN, Amartya, (1998). "Algunos problemas sociales y económicos contemporáneos", en *Aspectos sociales y éticos de la economía*, Jus/Centro Lindavista, México.
- THUREAU-DANGUIN Ph, (1993). "La Russie qui pleure et la Pologne qui sourit" en *Sciences Humaines* (Hors serie, 3), Le marché: Loi du monde moderne?, París.
- TOBIN, James (1992). *Uno o dos brindis a la salud de la mano invisible*, Doctrina y pensamiento económico, México.
- VALENCIA LOMELÍ, Enrique (1996). "Deux ajustements, deux trajectories: les politiques d'ajustement de la Corée du Sud et du Mexique", tesis doctoral, Universidad de París.
- VALENCIA, Enrique y Rodolfo AGUIRRE (1998). "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.) *Los rostros de la pobreza. El debate I*, ITESO/Universidad Iberoamericana, Guadalajara.
- VALENZUELA FEIJÓO, José (1991). *Crítica del modelo neoliberal*, UNAM-Facultad de Economía, México.
- VELEZ, María Cecilia (1995). *The social impact of adjustment operations*, www.worldbank.org/html/oed/14776.htm

*¿Qué es el ajuste estructural?
Racionalidad e irracionalidad
de las políticas económicas de libre mercado.*
se terminó de imprimir el mes de julio de 2000,
bajo el cuidado de Amaroma Ediciones,
Guadalajara, Jalisco, México.

La edición consta de 500 ejemplares.



ITESO y PROYECTO CONACYT-SIMORELOS
Empleo, pobreza y distribución del ingreso